Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2250**
16. Wahlperiode 13. 07. 2006

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren 2006

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 12. Juli 2006 gemäß § 24a Abs. 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

1 Zentrale Ergebnisse

Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) ist die rechtliche Grundlage für die notwendige und nachhaltige Verbesserung in der Betreuungssituation von Kindern im Alter unter drei Jahren geschaffen worden. In § 24 Abs. 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) hat der Gesetzgeber ein Mindestversorgungsniveau vorgeschrieben, das für Kinder unter drei Jahren bundesweit von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt) im Zusammenwirken mit den Gemeinden, Wohlfahrtsverbänden und anderen freien Trägern vorgehalten werden muss. Hierdurch ist die Voraussetzung geschaffen worden für den Aufbau einer besseren Infrastruktur für Familien, die Erwerbstätigkeit möglich macht und wirtschaftliche, aber auch zeitliche Spielräume für die Familien eröffnet und damit eine höhere Lebensqualität für Eltern und Kinder ermöglicht.

Die Herstellung eines qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Bildungs- und Betreuungsangebotes für Kinder ist eines der vordringlichsten und zentralen Zukunftsprojekte in Deutschland. Der qualitätsorientierte Ausbau der Kindertagesbetreuung mit einer frühen Förderung ist ein wichtiger Beitrag zur Innovationsfähigkeit und zu mehr Chancengerechtigkeit für Kinder. Für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, den Wiedereinstieg in das Berufsleben nach der Elternzeit und für eine gute und individuelle Förderung der Kinder ist es notwendig, eine breite Palette an unterschiedlichen Angeboten bereitzustellen. Neben der Fortentwicklung von Kindertagesstätten bedeutet das auch, die Kindertagespflege und die betrieblich unterstützte Kindertagesbetreuung auszubauen. Ziel der Bundesregierung ist es, die Betreuungsangebote quantitativ und auch qualitativ für Kinder unter drei Jahren nachhaltig zu verbessern sowie in Ostdeutschland den hohen Betreuungsgrad zu erhalten. Der Bund unterstützt die notwendige Qualitätsinitiative der Länder und Kommunen durch Modellversuche, Evaluationsmaßnahmen zur Qualität, Konsultationen mit wichtigen Partnern, inhaltliche Impulse, Gutachten und den Kinder- und Jugendbericht.

Obwohl es sich beim Ausbau der Kindertagesbetreuung um eine Pflichtaufgabe der Länder und Kommunen handelt, für die sie auch die Finanzierungsverantwortung tragen, stellt der Bund für den Ausbau der Kindertagesbetreuung die Finanzierungsgrundlage im Wege der Entlastung der Kommunen bereit. Der Bund muss diesen Weg der finanziellen Unterstützung wählen, weil er nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zwar die Möglichkeit hat, die Kindertagesbetreuung gesetzlich zu regeln, die Umsetzung einer rechtlichen Regelung und auch die Finanzierungslast aber den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften obliegen; direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind nicht möglich.

Die Finanzierung der gesetzlichen Zielvorgaben wird durch die Entlastung der Kommunen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in Höhe von bundesweit 2,5 Mrd. Euro jährlich, wie in § 46 Abs. 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) gesetzlich fixiert, gesichert. Es wird erwartet, dass die Kommunen von den 2,5 Mrd. Euro ab 2005 jährlich (anwachsend bis zum Jahr 2010) 1,5 Mrd. Euro für den Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen verwenden. Um sicherzustellen, dass die Kommunen in der gesetzlich fixierten Höhe entlastet werden, beteiligt sich der Bund gemäß § 46 Abs. 6 und 7 SGB II mit einem – ursprünglich jährlich zu überprüfenden – Beteiligungssatz an den grundsätzlich von den Kommunen zu tragenden Leistungen für Unterkunft und Heizung. Da die Datengrundlage zur Überprüfung der Bundesbeteiligung noch nicht belastbar genug war, wurde die Bundesbeteiligung für die Jahre 2005 und 2006 gesetzlich auf 29,1 Prozent fixiert. Ab dem Jahr 2007 wird sie durch Bundesgesetz geregelt. Der Bund hat damit seinen Beitrag zur Sicherstellung der Entlastung der Kommunen um insgesamt 2,5 Mrd. Euro jährlich geleistet. Nach der gegenwärtigen Datenlage wird die Entlastung in den beiden Jahren diesen Betrag sogar übersteigen. Hierbei kommt es jedoch auch darauf an, dass die Länder ihre durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt entstehenden Entlastungen vollständig an die Kommunen weiterleiten.

Im Zentrum des TAG steht der bedarfsgerechte und qualitätsorientierte Ausbau der Kindertagesbetreuung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege für unter 3-jährige Kinder. Die Änderungen der gesetzlichen Regelungen hinsichtlich des Ausbaus der Kindertagesbetreuung (vgl. §§ 22, 23, 24, 24a SGB VIII) sind am 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Die Kommunen sind verpflichtet, mindestens für diejenigen Kinder im Alter unter drei Jahren ein Betreuungsangebot vorzuhalten, deren Wohl nicht gesichert ist oder deren Eltern erwerbstätig sind, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme befinden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in den alten Bundesländern 230 000 Plätze geschaffen werden. Das Angebot wird sich damit im Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer fast vervierfachen.

Das von § 24 Abs. 3 SGB VIII geforderte Versorgungsniveau kann jedoch in vielen Regionen Westdeutschlands nicht kurzfristig realisiert werden. Deshalb hat der Gesetzgeber in § 24a SGB VIII den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, das geforderte Versorgungsniveau schrittweise bis spätestens zum 1. Oktober 2010 zu realisieren.

Das Gesetz eröffnet den Kommunen damit die Möglichkeit, die Umsetzung dieser Pflichtaufgabe flexibel – an der lokalen Bedarfsentwicklung orientiert – vorzunehmen. Die kommunalen Träger sind dabei zu einer verbindlichen Ausbauplanung und zu einer jährlichen Bilanzierung des Fortschritts verpflichtet.

In § 24a Abs. 3 SGB VIII ist über das TAG eine jährliche Berichtspflicht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über den Stand des erreichten Ausbaus festgeschrieben. Der erste Bericht nach dem Inkrafttreten des Gesetzes umfasst damit das Jahr 2005. Für diesen Zeitraum konnte noch nicht auf die Ergebnisse der durch das

Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (KICK) verbesserten Kinder- und Jugendhilfestatistik, das erst am 1. Oktober 2005 in Kraft getreten ist, zurückgegriffen werden. Grundlage des Berichtes ist deshalb eine vom Deutschen Jugendinstitut e. V. (DJI) im Herbst 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführte Erhebung bei einer Stichprobe von Jugendämtern. Zusätzlich wurde eine von der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund durchgeführten Analyse vorhandener Daten zur Kindertagesbetreuung für den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des TAG ausgewertet. Der Bericht vermittelt einen Überblick über den im Jahr 2005 erreichten Ausbaustand und beschreibt die weiteren Ausbaustrategien der Kommunen.

Erheblicher Ausbau des Angebots in den letzten drei Jahren – Ausbauziel ist realistisch und erreichbar

Für 2005 ist eine Platz-Kind-Relation für Kinder unter drei Jahren von 13,7 Prozent erreicht. Im Vergleich zu dem Jahr 2002 hat sich die Platz-Kind-Relation (institutionelle Angebote und Tagespflege) bundesweit um 25 Prozent verbessert. Bezogen auf Westdeutschland, wo ein besonderer Ausbaubedarf besteht, kam es fast zu einer Verdopplung der Platz-Kind-Relation. Sowohl die institutionellen Angebote als auch die Kindertagespflege wurden ausgebaut. In 80 Prozent der westdeutschen Jugendamtsbezirke bestehen auch Ausbaupläne für die Zukunft. Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind nach wie vor erheblich. Die Platz-Kind-Relation ist in Ostdeutschland im Durchschnitt vier Mal höher (9,6 Prozent im Westen zu 39,8 Prozent im Osten).

Tabelle 1

Entwicklung des Angebots an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren (Vergleich Platz-Kind-Relationen für die Jahre 2002 und 2005)

	31.12.2002[1]	2005/2006[2]
Östliche Bundesländer	*37,0 %*	*39,8 %*
Westliche Bundesländer (inkl. Berlin)	*4,2 %*	*9,6 %*
Deutschland	*8,6 %*	*13,7 %*

Quellen:
[1] Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik (ohne Tagespflege)
[2] DJI-TAG-Erhebung 2005 (mit Tagespflege)

TAG setzt neue Impulse

Das TAG hat für viele örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine deutliche Anregungsfunktion. Bereits für den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des TAG ist ein Ausbau der Tagesbetreuungsangebote für unter 3-jährige Kinder feststellbar. Hierbei hat offensichtlich bereits die Ankündigung über die Absichten der Bundesregierung und des Gesetzgebers sowie die verstärkte politische Diskussion für entsprechende Aktivitäten gesorgt. Das TAG hat den steigenden gesellschaftlichen Bedarf nach Betreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder aufgegriffen und unterstützt den Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten. Gut die Hälfte der Jugendämter (57 Prozent) hatte bereits vor dem TAG einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für unter 3-jährige Kinder angestrebt. Fast zwei Drittel (64 Prozent) derjenigen Jugendämter, die vor der Verabschiedung des TAG noch keine Ausbaupläne hatten, haben inzwischen mit dem Ausbau der Betreuungsangebote begonnen.

Ausbaudynamik hält an

Die Mehrheit der Jugendämter, die sich eine konkrete Versorgungsquote zum Ziel gesetzt hat, strebt mindestens eine Verdopplung ihres zurzeit erreichten Ausbaustandes an. 29 Prozent der Jugendämter, die noch keine Bedarfsdeckung erreicht haben, planen ihre Ausbauziele bereits vor dem Jahr 2010 zu erreichen.

Große Unterschiede zwischen Kommunen bleiben erhalten

Trotz der insgesamt positiven Entwicklungen stellt sich die Angebotssituation in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten im Berichtszeitraum sehr unterschiedlich dar. Die Unterschiede sind derart groß, dass sie nicht allein Ausdruck differierender Nachfrage sein können, sondern auch Ergebnisse unterschiedlicher Politik vor Ort darstellen. D. h. noch immer entscheidet der Wohnort maßgeblich über die Chancen, einen Betreuungsplatz für ein unter 3-jähriges Kind zu finden.

Flexible Angebote sind noch keine Selbstverständlichkeit

In vielen Einrichtungen der Kindertagesbetreuung werden Ganztagsplätze vorgehalten, aber de facto nur für einen Teil des Tages genutzt. Eine bedarfsgerechte Versorgung braucht deshalb auch Plätze, die weniger als die landesüblichen Ganztagsplätze umfassen; insoweit sind flexible Betreuungszeiten in den Kindertageseinrichtungen vorzusehen und einzurichten. In vielen Regionen gibt es jedoch noch immer keine flexiblen Angebote in den Betreuungseinrichtungen für unter 3-jährige Kinder. Auch der Ausbau für diesen Bereich wird zögerlicher als bei den Ganztagesplätzen betrieben. Für einen bedarfsgerechten Ausbau müsste in den nächsten Jahren dieser Aspekt besondere Beachtung finden.

Ausbau von altersübergreifenden Gruppen und von Tagespflege wird besonders angestrebt

In den letzten Jahren haben immer mehr Kindertageseinrichtungen Formen der Altersmischung eingeführt, wodurch Kindergartengruppen, welche vorher lediglich Kinder zwischen vollendetem dritten Lebensjahr und Schuleintritt betreuten, für Zweijährige geöffnet wurden oder auch Kinder weiter betreut werden, obwohl diese be-

reits eingeschult wurden. Jugendämter nennen in erster Linie den Ausbau der Tagespflege sowie altersübergreifende Gruppen (speziell durch eine Öffnung der Kindergärten für unter 3-jährige Kinder) als vorrangige Strategie, das Ziel einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur zu erreichen.

80 Prozent der unter 3-jährigen Kinder in Kindertagesbetreuung werden in Einrichtungen betreut. Soll das im TAG zugrunde gelegte Ausbauverhältnis (ungefähr ein Drittel Kindertagespflege und zwei Drittel institutionelle Plätze) erreicht werden, muss der Ausbau der Kindertagespflege weiter intensiviert werden. 86 Prozent der Jugendämter sehen in der Qualifizierung von Tagespflegepersonen einen notwendigen Ansatzpunkt für den weiteren Ausbau des Angebots. Sowohl zur Qualitätssicherung als auch zur Steigerung der Akzeptanz bei Eltern ist die Grundqualifikation bei den Tagespflegepersonen eine unerlässliche Voraussetzung.

Unsicherheit über Feststellung der Bedarfsangemessenheit

Zur nachhaltigen und verlässlichen Verbesserung des Angebots der Tagesbetreuung für Kinder ist in § 24 Abs. 3 SGB VIII die gesetzliche Verpflichtung durch die Formulierung von Bedarfskriterien konkretisiert worden. Damit ist ein objektiv rechtlicher Maßstab vorgegeben, der die Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Ausgestaltung des Betreuungsangebots verpflichtet. Diese gesetzliche Regelung lässt keinen Raum für eine eigenständige Definition des Begriffs „bedarfsgerecht“ vor Ort, die hinter diesen Kriterien zurückbleibt. Von den Jugendämtern werden hierbei sehr unterschiedliche Strategien zur Feststellung der Bedarfsangemessenheit angewendet. Die Kriterien, die zur Feststellung eines Bedarfs führen, variieren zwischen den einzelnen Jugendamtsbezirken erheblich. Schlüssige Konzepte der Jugendhilfeplanung sowie politische Festlegungen zum Ausbauziel stärken den systematischen, bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung in der Praxis maßgeblich.

Datenlage bleibt schwierig

Durch die Regelungen zur Neuordnung der Kinder- und Jugendhilfestatistik im Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) vom 8. September 2005 wird es zu einer Verbesserung der Datenlage hinsichtlich der Erhebungsmerkmale und der Periodizität im Bereich der Kindertagesbetreuung kommen. In Bundesländern, in denen Landesausführungsgesetze die Zuständigkeit kreisangehöriger Gemeinden für die Kindertagesbetreuung festschreiben, bleibt die Datenlage auf der Ebene der Kreisjugendämter dennoch verbesserungsbedürftig.

2 Versorgungssituation vor dem TAG

Um die Entwicklungsdynamik nach dem Inkrafttreten des TAG nachzeichnen bzw. beobachten zu können, ist eine Betrachtung der Angebotsstruktur und Versorgungssituation mit Angeboten für unter 3-jährige Kinder zum Zeitpunkt Ende 2004 geboten. Es gibt bisher noch keine einheitliche jährliche Erfassung aller Angebote für unter 3-jährige Kinder. Deshalb werden für ein möglichst umfassendes Bild der Ausgangslage unterschiedliche Datenquellen mit jeweils spezifischen Informationen zusammengefasst.[1] Die zurzeit noch unzureichende Datengrundlage ist bei Vergleichen und Interpretationen hinsichtlich der Versorgungssituation zwischen den einzelnen Bundesländern zu berücksichtigen.

2.1 Bestand und Entwicklung der einrichtungsbezogenen Angebote vor dem TAG

2.1.1 Daten der Bundesstatistik

Die einrichtungsbezogenen Angebote für unter 3-jährige Kinder sind in den Jahren bis 2002 nur geringfügig ausgebaut worden. In den westlichen Flächenländern hat sich zwar die Anzahl der verfügbaren Plätze verdoppelt, aber die Platz-Kind-Relation als Indikator für die Versorgungslage belief sich nur auf 2,4 Prozent (vgl. Tab 2.1). In den östlichen Bundesländern wurde eine Platz-Kind-Relation von 37 Prozent für die unter 3-jährigen Kinder erreicht. Zwischen 1998 und 2002 wurde das Platzangebot erstmals seit Beginn der 1990er-Jahre wieder ausgebaut (+ 14 000 Plätze). In den Stadtstaaten reicht das Platzangebot für gut ein Viertel der Kinder. Die Versorgungssituation in den einzelnen Stadtstaaten ist sehr unterschiedlich. In Berlin entsprechen die Werte denjenigen der östlichen Flächenländern, in Hamburg und Bremen liegen sie wesentlich niedriger, nämlich bei 13 Prozent und 10 Prozent.

Bei einer differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass nach 1998 in fast allen Bundesländern das Angebot an Plätzen für unter 3-jährige Kinder ausgebaut wurde, wenngleich meistens in einem geringen Umfang (vgl. Tab. 2.1). Nur in drei Bundesländern (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen) verringerte sich die

[1] Methodische Hinweise zu den verfügbaren Datenquellen: Zur Verbreitung der Angebote für unter 3-jährige Kinder in Einrichtungen sind mehrere Datenquellen vorhanden. Zur Darstellung der einrichtungsbezogenen Angebote (vgl. Kap. 2.1) steht die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik zur Verfügung, die alle vier Jahre, zuletzt am 31. Dezember 2002, erhoben wird. Ihr Vorteil liegt darin, dass es sich um eine Vollerhebung handelt und nach einem bundesweit einheitlichen Schema erhoben wird. Nachteil ist, dass die Daten bisher nur alle vier Jahre zur Verfügung stehen und nur Aussagen über die verfügbaren Plätze, aber nicht über die Belegung möglich sind. Um die mangelnde Aktualität auszugleichen, kann auf landesspezifische Erhebungen im Rahmen der Betriebserlaubnis und deren jährlichen Meldungen zurückgegriffen werden. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass es Unterschiede in den Erhebungssystematiken der einzelnen Bundesländer gibt. Eine weitere Datenquelle ist der Mikrozensus, in dem bei den Haushalten der Stichprobe mit Kindern abgefragt wird, ob diese eine Krippe, Kindergarten oder Hort besuchen. Die aktuellste Datenquelle stellt die Kinderbetreuungsstudie des DJI dar, die zwar repräsentative Aussagen für ganz Deutschland, aber aufgrund der regionalen Verteilung der Befragten nicht für alle Bundesländer (insbesondere die Bundesländer mit relativ geringen Bevölkerungszahlen) landesspezifische Aussagen zulässt. Für die Tagespflege gibt es bisher nur Angaben durch die Jugendamtsbefragungen des Projekts „Jugendhilfe und sozialer Wandel – Leistungen und Strukturen“ des DJI und durch eine repräsentative Erhebung des DJI (DJI-Kinderbetreuungsstudie) bei den Nutzerinnen und Nutzern (vgl. Kap 2.2. und 2.3.).

Anzahl der Plätze. In Nordrhein-Westfalen lässt sich der Rückgang dadurch erklären, dass 1998 auch Spielkreise und ähnliche Angebote, die keine regelmäßige Betreuung bieten, in die Erhebung mit einbezogen wurden, während sie vier Jahre später nicht mehr in der Statistik erscheinen. In Brandenburg verschlechterte sich durch den Platzabbau die Platz-Kind-Relation von 52 Prozent auf 45 Prozent. Damit liegt sie allerdings immer noch deutlich über dem Durchschnitt der östlichen Länder. Umgekehrt erhöhte sich die Platz-Kind-Relation überall dort, wo ein Platzausbau stattfand. In den westlichen Flächenländern und Stadtstaaten erklärt der Ausbau allerdings nur den geringeren Teil der Steigerung; hier ist die höhere Versorgungsquote vor allem auch durch den Rückgang der Kinderzahl bedingt.

Trotz ihrer gemeinsamen DDR-Tradition ist die Gruppe der östlichen Flächenländer zugleich diejenige mit den größten Unterschieden in den Versorgungsniveaus. Wie verschieden hier die Entwicklungen verlaufen sind, veranschaulichen auch folgende Zahlen: 1989 lag die Versorgungsquote für unter 3-jährige Kinder in der DDR noch bei einem Schnitt von 56,4 Prozent, und es gab nur eine relativ geringe Streuung zwischen 52 Prozent und 60 Prozent in den Gebieten der heutigen ostdeutschen Bundesländer. Inzwischen ist die durchschnittliche Platz-Kind-Relation auf 37 Prozent gefallen. Der niedrigste Wert liegt bei 29 Prozent und der höchste bei 56 Prozent.

Fast genauso hoch wie zwischen den östlichen Ländern sind die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Stadtstaaten. Berlin reicht hierbei an das Niveau der östlichen Flächenländer heran. Dies ist nicht allein der guten Versorgung im Ostteil Berlins geschuldet. Auch im Westteil Berlins gab es bereits früher im Vergleich mit Hamburg und Bremen eine hohe Platz-Kind-Relation, die im Jahr 1998 bei 23 Prozent lag. Während Berlin West und Hamburg etwa seit Mitte der 1970er-Jahre ihr Angebot für die unter 3-jährigen Kinder kontinuierlich steigerten, wurde in Bremen ein Ausbau des Angebotes erst in den 1990er-Jahren und dabei vor allem durch Elterninitiativen vorangetrieben und erreichte in den Jahren 1990 bis 1994 sowie 1998 bis 2002 einen vorläufigen Höhepunkt.

Tabelle 2.1

Verfügbare Plätze und Platz-Kind-Relationen (PKR) für Kinder im Alter von unter drei Jahren nach Bundesländern am 31. Dezember 1994, 31. Dezember 1998 und 31. Dezember 2002 (Angaben absolut und je 100 Kinder)

	31.12.1994		31.12.1998		31.12.2002	
	Plätze	**PKR**	**Plätze**	**PKR**	**Plätze**	**PKR**
Deutschland	**150.753**	***6,3 %***	**166.927**	***7,0 %***	**190.914**	***8,6 %***
Westliche Flächenländer	**28.152**	***1,4 %***	**37.412**	***1,9 %***	**43.509**	***2,4 %***
Östliche Flächenländer	**90.923**	***40,0 %***	**94.623**	***34,8 %***	**108.944**	***37,0 %***
Stadtstaaten	**31.678**	***20,7 %***	**34.892**	***22,7 %***	**38.461**	***25,8 %***
Baden-Württemberg	4.318	*1,2 %*	4.454	*1,3 %*	7.231	*2,3 %*
Bayern	4.136	*1,0 %*	5.269	*1,4 %*	7.538	*2,1 %*
Berlin	24.805	*28,7 %*	27.970	*32,2 %*	30.676	*35,8 %*
Brandenburg	21.292	*54,1 %*	26.360	*51,9 %*	24.552	*44,8 %*
Bremen	1.218	*6,4 %*	1.290	*6,8 %*	1.706	*10,0 %*
Hamburg	5.655	*11,9 %*	5.632	*11,7 %*	6.079	*13,1 %*
Hessen	3.946	*2,1 %*	4.793	*2,6 %*	6.301	*3,7 %*
Mecklenburg-Vorpommern	11.507	*39,0 %*	10.937	*30,8 %*	14.429	*37,6 %*
Niedersachsen	3.909	*1,5 %*	4.547	*1,8 %*	5.335	*2,3 %*
Nordrhein-Westfalen	8.884	*1,5 %*	13.902	*2,5 %*	10.867	*2,1 %*
Rheinland-Pfalz	1.186	*0,9 %*	1.728	*1,4 %*	2.965	*2,7 %*
Saarland	545	*1,7 %*	715	*2,5 %*	1.180	*4,8 %*
Sachsen	23.592	*32,8 %*	20.866	*24,1 %*	27.976	*29,1 %*
Sachsen-Anhalt	19.553	*42,9 %*	23.936	*47,2 %*	30.412	*56,6 %*
Schleswig-Holstein	1.228	*1,4 %*	2.004	*2,3 %*	2.092	*2,6 %*
Thüringen	14.979	*36,4 %*	12.524	*25,9 %*	11.575	*22,4 %*

PKR = Platz-Kind-Relation

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Tageseinrichtungen für Kinder, versch. Jahrgänge; Berechnungen DJI/Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund

Am geringsten erweisen sich die Unterschiede zwischen den westlichen Flächenländern. Hier bewegen sich die Platz-Kind-Relationen generell auf einem niedrigen Niveau von in der Regel unter 3 Prozent (zum 31. Dezember 2002). Höhere Werte erzielen nur das Saarland (4,8 Prozent) und Hessen (3,7 Prozent). Beide Länder konnten ihr Versorgungsniveau für unter 3-jährige Kinder zwischen 1998 und 2002 nennenswert verbessern, nämlich um 2,3 bzw. 1,1 Prozentpunkte. In Hessen gingen wesentliche Impulse dazu vom „Sofortprogramm Kinderbetreuung“ aus, das vor allem Initiativen bei der Schaffung von Plätzen für unter 3-jährige Kinder unterstützte. Ähnlich erfolgreich baute in diesem Zeitraum nur noch Rheinland-Pfalz sein Platzangebot aus. Die geringste Versorgungslage findet sich zum 31. Dezember 2002 in Bayern und Nordrhein-Westfalen (je 2,1 Prozent), Baden-Württemberg und Niedersachsen (je 2,3 Prozent).

Auch wenn sich in den westlichen Flächenländern der Anstieg bei den Plätzen in Kindertageseinrichtungen für die unter 3-jährigen Kinder insgesamt gering ausnimmt, hatte sich das Tempo des Ausbaus beschleunigt. So fielen die Steigerungsraten bei den Platz-Kind-Relationen ebenso wie der Umfang der neu geschaffenen Plätze für unter 3-jährige Kinder zwischen 1998 und 2002 fast überall höher aus als in den Jahren davor.

Betrachtet man die Platz-Kind-Relationen auf der Ebene der Kreise, offenbaren sich große regionale Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen auch innerhalb der einzelnen Bundesländer. Kreisfreie Städte weisen im Vergleich zu den Landkreisen etwas höhere Platz-Kind-Relationen auf. Insbesondere einige Landkreise im Einzugsgebiet größerer Städte bilden hiervon aber eine Ausnahme.

2.1.2 Angaben der Obersten Landesjugendbehörden

Die letzten verfügbaren Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik gehen auf den Stichtag 31. Dezember 2002 zurück. Zur Beschreibung der Ausgangsgröße für die

Tabelle 2.2

Belegte Plätze für unter 3-Jährige nach Angaben der obersten Landesjugendbehörden (unterschiedliche Erhebungszeitpunkte)

	Versorgungsquote gemäß Angaben der obersten Landesjugendbehörden				PKR in KJH-Statistik	
	Stichtag	**Kita**	**Tagespflege**	**Insgesamt**	**31.12.2002**	**Differenz**
Baden-Württemberg	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Bayern	01.01.2004	*3,4 %*	*0,7 %*	*4,1 %*	*2,1 %*	*2,0*
Berlin	31.12.2004	*35,3 %*	*3,6 %*	*38,9 %*	*35,8 %*	*3,1*
Brandenburg	2003	*42,7 %*	*k. A.*	*42,7 %*	*44,8 %*	*– 2,1*
Bremen	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Hamburg	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Hessen	01.01.2004	*3,9 %*	*k. A.*	*3,9 %*	*3,7 %*	*0,2*
Mecklenburg-Vorpommern	01.04.2004	*31,9 %*	*k. A.*	*31,9 %*	*37,6 %*	*– 5,7*
Niedersachsen	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Nordrhein-Westfalen	31.12.2003	*2,4 %*	*k. A.*	*2,4 %*	*2,1 %*	*0,3*
Rheinland-Pfalz	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Saarland	01.03.2004	*3,8 %*	*k. A.*	*3,8 %*	*4,8 %*	*– 1,0*
Sachsen	01.04.2004	*26,4 %*	*k. A.*	*26,4 %*	*29,1 %*	*– 2,7*
Sachsen-Anhalt	01.01.2004	*48,3 %*	*k. A.*	*48,3 %*	*56,6 %*	*– 8,3*
Schleswig-Holstein	keine aktuelleren Angaben als in der amtlichen Statistik					
Thüringen	15.12.2004	*19,3 %*	*k. A.*	*19,3 %*	*22,4 %*	*– 3,1*

PKR = Platz-Kind-Relation; KJH-Statistik: amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik
Quelle: Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg: Länderübersicht Kita: Versorgungssituation; Stand März 2005,/ www.mbjs.brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/versorgungssituation.pdf; Zusammenstellung DJI/Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund

Ausbauaktivitäten, die mit dem TAG einsetzen sollen, sind die Ergebnisse der amtlichen Statistik nicht aktuell genug.[2] Angaben der Obersten Landesjugendbehörden lassen eine leichte Zunahme der Angebote für unter 3-jährige Kinder in den westlichen Bundesländern erkennen[3]. In den Ländern NRW und Hessen hat eine geringfügige Zunahme der Versorgungsquote um 0,3 bzw. 0,2 Prozentpunkte stattgefunden. In Bayern ist die ausgewiesene Versorgungsquote um 2 Prozentpunkte gestiegen. Hier sind aber Betreuungsangebote mit aufgenommen worden, die in der amtlichen Statistik nicht abgebildet werden (z. B. Netz für Kinder). Im Saarland ist die gemeldete Platz-Kind-Relation (belegte Plätze) zum Stichtag 1. April 2004 niedriger als zum letzten Erhebungszeitpunkt der amtlichen Statistik (31. Dezember 2002). Hier wurde allerdings eine unterschiedliche Erhebungssystematik eingesetzt.

In den östlichen Ländern werden durchweg geringere Werte gemeldet. Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die amtliche Statistik verfügbare Plätze und die Abfrage der Landesjugendbehörden belegte Plätze abfragt. Daran wird deutlich, dass in den östlichen Bundesländern verfügbare Plätze auch für unter 3-jährige Kinder nicht in Anspruch genommen werden.

2.1.3 Mikrozensus und Kinderbetreuungsstudie des DJI

Durch Abfragen im Rahmen des Mikrozensus wird bei den Betreuungsangeboten auch die Gruppe der unter 3-jährigen Kinder in den Blick genommen, die nicht spezielle

[2] Gemäß § 24 Abs. 3 SGB VIII werden ab dem 15. März 2006 die verfügbaren Plätze und die Belegung jährlich erhoben (vgl. Kolvenbach, F-J.: Neue Statistiken zur Kinderbetreuung ab 2006, in: KomDat 8. Jg. 2005, Heft 2, S. 4).

[3] Von den Obersten Landesjugendbehörden werden regelmäßig die einzelnen Länder gebeten, über die Auswertung von Verwaltungsdaten (jährliche Meldungen zur Betriebserlaubnis, statistische Meldungen im Rahmen von Landesförderungen) den aktuellen Stand der Versorgungssituation mit Angeboten in Tageseinrichtungen für Kinder und neuerdings auch zur Tagespflege an das koordinierende Land Brandenburg zu melden. Die aktuellsten Zahlen dieser Recherche sind im März 2005 von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik nachrecherchiert worden.

Tabelle 2.3

Unter 3-Jährige in Kindertagesbetreuung
Vergleich Mikrozensus (April 2003) amtliche Statistik (31. Dezember 2002)

	Vergleich der Quoten	
	Mikrozensus April 2003	**KJH-Statistik 31.12.2002**
Westliche Flächenländer		
Baden-Württemberg	*6,2 %*	*2,3 %*
Bayern	*4,6 %*	*2,1 %*
Hessen	*5,7 %*	*3,7 %*
Niedersachsen	*5,9 %*	*2,3 %*
Nordrhein-Westfalen	*3,7 %*	*2,1 %*
Rheinland-Pfalz	*6,8 %*	*2,7 %*
Saarland	/	*4,8 %*
Schleswig-Holstein	/	*2,6 %*
Östliche Flächenländer		
Brandenburg	*42,9 %*	*44,8 %*
Mecklenburg-Vorpommern	*34,8 %*	*37,6 %*
Sachsen	*28,3 %*	*29,1 %*
Sachsen-Anhalt	*46,9 %*	*56,6 %*
Thüringen	*35,7 %*	*22,4 %*
Stadtstaaten		
Berlin	*27,5 %*	*35,8 %*
Bremen	/	*10,0 %*
Hamburg	*13,2 %*	*13,1 %*
Zusammen		
Deutschland	***10,4 %***	***8,6 %***
westliche Länder (inkl. Berlin)	***6,4 %***	***4,2 %***
östliche Länder	***36,4 %***	***37,0 %***

/ = kein Nachweis, da das Ergebnis nicht ausreichend genau ist.
Quelle: Statistisches Bundesamt: Mikrozensus. – Bevölkerung am Familienwohnsitz

Angebote für unter 3-jährige Kinder (z. B. in einer Krippe) in Anspruch nehmen, sondern z. B. mit 2 ¾ Jahren schon eine Kindergartengruppe besuchen oder in offenen Angeboten, wie z. B. Spielkreisen, betreut werden[4]. Somit kann ein genaueres Bild der realen Inanspruchnahme erstellt werden. Allerdings besteht bei dieser Erfassung die Problematik, dass alle Betreuungsangebote genannt werden, auch wenn sie z. B. keiner Betriebserlaubnis bedürfen, wie z.B. selbst organisierte Spielkreise.

Bei dieser Betrachtungsweise ergibt sich für die westlichen Länder eine deutlich höhere Inanspruchnahme: Für den April 2004 wird eine Versorgungsquote von 6,9 Prozent ausgewiesen (vgl. Tab. 2.4). In den einzelnen westlichen Ländern liegt die Versorgungsquote jeweils deutlich über der Anzahl der gemeldeten verfügbaren Plätze. Ein Vergleich der Ergebnisse des Mikrozensus April 2003 und der der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zum 31. Dezember 2002 zeigt, dass die Ergebnisse des Mikrozensus in Westdeutschland 2,2 Prozentpunkte höher liegen als die der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (vgl. Tab. 2.1). Vergleicht man die einzelnen westlichen Länder, so betragen die Unterschiede bis zu 4,1 Prozentpunkte[5]. Da diese Ergebnisse des Mikrozensus sämtliche Formen der institutionellen Betreuung – auch die der Randbereiche – erfassen und die Höhe dieser Ergebnisse erstmals durch die Kinderbetreuungsstudie des DJI plausibilisiert werden konnte, ist davon auszugehen, dass diese Werte eher die Betreuungsrealität darstellen als die Erhebungen über die verfügbaren Plätze.

Die Ergebnisse der Kinderbetreuungsstudie des DJI sind für die Beschreibung der Ausgangssituation vor dem TAG aus zwei Gründen hilfreich[6]:

– Die DJI-Kinderbetreuungsstudie wurde Ende 2004 durchgeführt und erfasst somit genau den Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des TAG.

– In der DJI-Kinderbetreuungsstudie wird erstmals repräsentativ die Inanspruchnahme der öffentlichen Tagespflege erfasst. Diese stellt eine wichtige Ergänzung zur Beschreibung der Ausgangssituation dar.

Aus der Gegenüberstellung der Ergebnisse des Mikrozensus April 2004 und der DJI-Kinderbetreuungsstudie Ende 2004 ergibt sich, dass innerhalb dieses Zeitraums in den westlichen Ländern einschließlich Berlin die Inanspruchnahme noch leicht gestiegen ist. Die DJI-Kinderbetreuungsstudie kommt auf einen Wert von 7,7 Prozent und liegt somit 0,8 Prozentpunkte über dem Wert des Mikrozensus (vgl. Tab 2.4).

Bei den fünf westlichen Länderergebnissen der DJI-Kinderbetreuungsstudie, die auf relativ hohen Fallzahlen beruhen, werden durchgängig höhere Werte als beim Mikrozensus erreicht (vgl. Tab 2.5). Bei aller Schwierigkeit der Vergleichbarkeit der Erhebungsmethodik kann zumindest festgehalten werden, dass es plausibel ist, dass die Inanspruchnahme der Angebote für unter 3-jährige Kinder gestiegen ist.

[4] Die Bundesstatistik zur Kindertagesbetreuung und die Angaben der Obersten Landesjugendbehörden basieren auf Angaben der Tageseinrichtungen für Kinder. Es sind somit Ergebnisse von Institutionenbefragungen. Beim Mikrozensus wird der methodische Ansatz angewendet, die Nutzerinnen und Nutzer von Betreuungsangeboten zu befragen. Der Mikrozensus beruht auf einer repräsentativen 1Prozent-Stichprobe aller Haushalte in Deutschland. Relevant für die Angaben des Mikrozensus sind die Gegebenheiten im April des jeweiligen Jahres. Für zukünftige Analysen der Veränderungen der Angebotsstruktur sind – wenn man den Zeitraum ab 2004 einbezieht – die Ergebnisse des Mikrozensus April 2004 aussagekräftiger als die amtliche Statistik mit dem Stand 31. Dezember 2002, da bei den zukünftigen Erhebungen der amtlichen Statistik nicht mehr die Anzahl der Plätze, sondern die Anzahl der Kinder in Kindertagesstätten sowie das jeweilige Alter des Kindes erhoben wird.

[5] Bis auf Thüringen liegen in Ostdeutschland die in der amtlichen Jugendhilfestatistik ermittelten Platz-Kind-Relationen – im Gegensatz zur Situation in Westdeutschland – immer unterhalb der im Mikrozensus ermittelten Betreuungsquoten. Je geringer die Platz-Kind-Relation, desto eher ist zu erwarten, dass Betreuungsmöglichkeiten im „grauen“, selbstorganisierten Bereich entstehen und genutzt werden.

[6] Die Kinderbetreuungsstudie wurde Ende 2004/Anfang 2005 vom DJI als repräsentative Befragung von Privathaushalten in Deutschland durchgeführt, in denen Kinder unter sieben Jahren leben, die noch nicht in die Schule gehen. Basis ist eine bundesweite Telefonstichprobe mit einer Befragung von 8 310 Haushalten.

Tabelle 2.4

Prozentuale Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung (in Einrichtungen, Tagespflege) durch unter 3-jährige Kinder

	Inanspruchnahme einrichtungsbezogener Angebote (Mikrozensus April 2004)	**Inanspruchnahme einrichtungsbezogener Angebote (DJI-Kinderbetreuungsstudie)**	**In Einrichtungen und Tagespflege (DJI-Kinderbetreuungsstudie)**
Deutschland	*11,0 %*	*10,8 %*	*12,7 %*
Westliche Länder (inklusive Berlin)	*6,9 %*	*7,7 %*	*9,5 %*
Östliche Länder	*36,9 %*	*37,7 %*	*40,9 %*

Quelle: Mikrozensus 2004; DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005

Tabelle 2.5

Prozentuale Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung (in Einrichtungen, Tagespflege) durch unter 3-jährige Kinder nach Bundesländern

	Inanspruchnahme einrichtungsbezogener Angebote (Mikrozensus April 2004)	**Inanspruchnahme einrichtungsbezogen er Angebote (DJI-Kinderbetreuungsstudie)**	**In Einrichtungen und Tagespflege (DJI-Kinderbetreuungsstudie)**
Schleswig-Holstein	*9,3 %*	/	/
Hamburg	*15,9 %*	/	/
Niedersachsen	*4,6 %*	*7,3 %*	*8,5 %*
Bremen	/	/	/
Nordrhein-Westfalen	*4,5 %*	*6,7 %*	*8,6 %*
Hessen	*6,0 %*	*10,7 %*	*13,6 %*
Rheinland-Pfalz	*7,4 %*	/	/
Baden-Württemberg	*5,8 %*	*6,9 %*	*8,1 %*
Bayern	*5,3 %*	*6,9 %*	*8,1 %*
Saarland	/	/	/
Berlin	*28,6 %*	/	/
Brandenburg	*42,6 %*	*30,0 %*	*36,7 %*
Mecklenburg-Vorpommern	*37,7 %*	/	/
Sachsen	*29,8 %*	*37,4 %*	*39,3 %*
Sachsen-Anhalt	*50,1 %*	*53,8 %*	/
Thüringen	*31,2 %*	/	/

/ = kein Nachweis, da das Ergebnis nicht ausreichend genau ist.
Quelle: Mikrozensus 2004; DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005

2.2 Bestand und Entwicklung der Kindertagespflege vor dem TAG

Der Begriff Kindertagespflege wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich gefasst. Von einem Kindertagespflegeverhältnis spricht man gemeinhin, wenn das Kind von einer Person betreut wird, die nicht zum engeren Haushalt der Eltern gehört, die Betreuung gegen Entgelt und regelmäßig erfolgt und auf längere Zeit angelegt ist. Die Betreuung kann im Haushalt der Eltern, dem der Tagespflegperson oder in anderen Räumen erfolgen. In der Fachdiskussion wird unterschieden zwischen öffentlicher und informeller Tagespflege. Öffentliche Tagespflegeverhältnisse sind solche, die nach den Vorgaben der §§ 22 bis 24 SGB VIII von einem Träger der öffentlichen oder der freien Jugendhilfe vermittelt, ausgestaltet und fachlich begleitet, sowie – jedenfalls anteilig – auch öffentlich finanziert“[7] werden[8]. Dagegen werden informelle Tagespflegeverhältnisse privat organisiert und finanziert.

Die aktuellsten Daten zur Kindertagespflege stammen aus der DJI-Kinderbetreuungsstudie, die die Situation der Kindertagespflege sowohl in Bezug auf die öffentliche Tagespflege als auch die informelle Tagespflege vor dem Inkrafttreten des TAG beschreibt.

In Abbildung 2.1 sind die Betreuungsquoten der öffentlichen Tagespflege sowie die Quoten der informellen Tagespflege differenziert nach drei Regionstypen (östliche und westliche Flächenländer sowie Stadtstaaten), wie sie in der DJI-Kinderbetreuungsstudie ermittelt wurden, miteinander verglichen. Die Kategorie Stadtstaaten wurde gebildet, da diese eine deutlich längere Tradition der Kindertagesbetreuung bei Tagespflegepersonen aufweisen als die Flächenländer, was sich in stark von den Flächenländern abweichenden Betreuungsquoten niederschlägt.

Die öffentliche Tagespflege ist in Ostdeutschland, trotz des guten Ausbaustands der institutionellen Betreuung für unter 3-jährige Kinder, weiter verbreitet als in Westdeutschland. Ein anderer wesentlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland liegt im Bereich der informellen Tagespflege. Die informelle Tagespflege spielt offensichtlich im Vergleich zur öffentlichen Tagespflege bei der Betreuung der unter 3-jährigen Kinder in den östlichen Flächenländern kaum eine Rolle. Dies ist auf die wesentlich bessere Versorgung mit institutionellen Be-

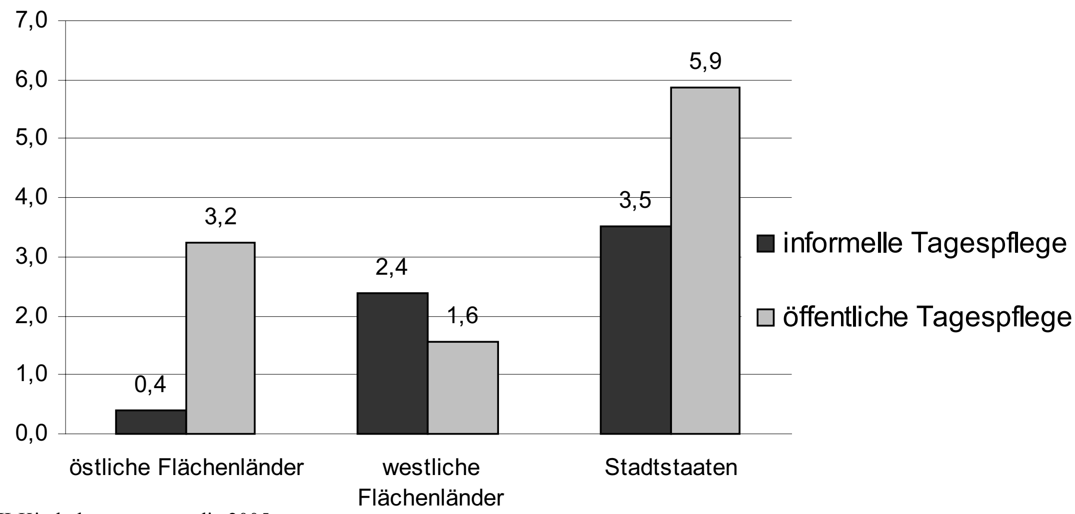
[7] Regierungsentwurf zum TAG, Bundestagsdrucksache 15/3676

[8] Streng genommen lässt sich die öffentliche Kindertagespflege weiter unterteilen in Kindertagespflege als Form der Kindertagesbetreuung nach den §§ 22 bis 24 SGB VIII oder als Hilfe zur Erziehung wenn „eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet oder notwendig ist.“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII).

Abbildung 2.1



Quote der unter 3-jährigen Kinder in informeller und öffentlicher Tagespflege



Quelle: DJI-Kinderbetreuungsstudie 2005

treuungsmöglichkeiten zurückzuführen. Darüber hinaus kann es mit der aktiven Rolle der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe insbesondere in einigen ostdeutschen Bundesländern zusammenhängen, die die Betreuung durch Tagespflegepersonen bereits seit längerem als gleichrangig mit der institutionellen Betreuung betrachten. Speziell in ländlichen Gebieten, in denen es schwierig ist, eine ausreichende institutionelle Infrastruktur der Kindertagesbetreuung aufrechtzuerhalten, ist die Kindertagespflege sehr gut geeignet, bestehende oder drohende Lücken in der Infrastruktur der Kindertagesbetreuung aufzufangen.

Die regelmäßigen Erhebungen des DJI bei Jugendämtern liefern Informationen über die Entwicklung der öffentlichen Tagespflege[9] (vgl. Tab 2.6). Diese Erhebungen werden im Abstand von vier Jahren vom Deutschen Jugendinstitut zu Bereichen durchgeführt, die nicht von der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst werden.

Tabelle 2.6

Entwicklung der öffentlichen Tagespflege für unter 3-jährige Kinder in Deutschland

Jahr	Quote
1994	*0,8 %*
1999	*1,1 %*
2002	*1,5 %*

Quelle: DJI-Jugendamtsbefragungen 1995, 2000, 2003

[9] Durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz – KICK), das am 1. Oktober 2005 in Kraft getreten ist, ist geregelt, in Zukunft in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik jährlich neben den institutionellen Formen der Betreuung auch Kindertagespflegeverhältnisse zu erfassen.

Die Quote der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Tagespflege lag im Jahr 2002 bei 1,5 Prozent und hat sich somit im Zeitraum von 1994 bis 2002 nahezu verdoppelt – allerdings auf sehr niedrigem Niveau.

2.3 Zusammenfassung

Zur Beschreibung der Ausgangslage vor Inkrafttreten des TAG wurden verschiedene Datenquellen herangezogen. Grundsätzlich bestätigt sich das Bild im Kontext des Gesetzgebungsverfahrens zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), dass die Versorgung mit Plätzen für unter 3-jährige Kinder in den westlichen Bundesländern äußerst gering ist. Bei der Inanspruchnahme von institutionellen Angeboten (Mikrozensus, DJI-Kinderbetreuungsstudie) ergeben sich Werte für die Anzahl der betreuten Kinder, die deutlich höher sind. Offensichtlich werden Angebote genutzt, die in der offiziellen Statistik nicht erfasst sind, und wahrscheinlich werden Kindergartenplätze auch schon für 2-jährige Kinder genutzt.

Auf der Grundlage der analysierten Daten ist davon auszugehen, dass ca. 7 Prozent der unter 3-jährigen Kinder in den westlichen Bundesländern einschließlich Berlin einrichtungsbezogene Angebote nutzen. Zusätzlich befinden sich fast 2 Prozent der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Kindertagespflege. Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede.

3 Ausbau der Angebotsstruktur 2004/2005

3.1 Bestand und Belegung öffentlich geförderter Tageseinrichtungen für unter 3-jährige Kinder

Die in Kapitel 2 dargestellten Versorgungsquoten legen nahe, dass die Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege insbesondere in Westdeutschland oftmals hinter dem von den Eltern geltend

gemachten Bedarf nach Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder zurückbleibt. In der Begründung des Regierungsentwurfes zum TAG wurde von einem zusätzlichen Bedarf von 230 000 Plätzen in Westdeutschland inklusive Berlin ausgegangen[10]. Von diesen 230 000 Plätzen sollen etwa 162 000 in Kindertageseinrichtungen geschaffen werden und die übrigen 68 000 Plätze in der Kindertagespflege. Diese Zahlen dienen jedoch nur als bundesweite Rechengröße. Das Angebot vor Ort soll sich an den Wünschen der Eltern nach einer bestimmten Betreuungsform ausrichten. Die Berechnung dieser Zielgröße richtete sich nach den in § 24 Abs. 3 SGB VIII genannten Kriterien.

Tabelle 3.1

Platz-Kind-Relationen 2004/2005 für unter 3-jährige Kinder nach Regionen in Deutschland

	Anzahl	Platz-Kind-Relation
Östliche Bundesländer	108.000	*37,0 %*
Westliche Bundesländer (inkl. Berlin)	128.000	*6,9 %*
Deutschland	236.000	*11,1 %*

Quelle: DJI-TAG-Erhebung 2005

In der Tabelle 3.1 sind die auf der Basis der Stichprobe der DJI-TAG-Erhebung hochgerechneten Platz-Kind-Relationen zum Beginn des Schuljahres 2004/2005[11] dargestellt[12]. Bereits zu diesem Zeitpunkt ist im Vergleich zu den letztmalig im Jahr 2002 erhobenen Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik eine deutliche Steigerung der Platz-Kind-Relationen festzustellen. Dies zeigt, dass die Verabschiedung des TAG der örtlich vorhandenen Nachfrage nach Betreuungsplätzen einen geregelten gesetzlichen Rahmen gegeben hat, der die Bedürfnislage der Eltern anerkennt und darauf reagiert. Die Prioritätenverschiebung der Jugendämter kam bereits im Jahr 2003 zum Ausdruck, als im Unterschied zu früheren Zeitpunkten in Westdeutschland nunmehr 90 Prozent der Jugendämter einen Bedarf an zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder signalisierten.

Tabelle 3.2

Platz-Kind-Relationen 2005/2006 für unter 3-jährige Kinder nach Regionen in Deutschland

	Anzahl	Platz-Kind-Relation
Östliche Bundesländer	108.000	*37,0 %*
Westliche Bundesländer (inkl. Berlin)	142.000	*7,7 %*
Deutschland	250.000	*11,7 %*

Quelle: DJI-TAG-Erhebung 2005

Wie am Vergleich der hochgerechneten Werte der Tabellen 3.1 und 3.2 erkennbar wird, hält die Dynamik des Ausbaus der Plätze für unter 3-jährige Kinder in Einrichtungen auch nach dem Jahr 2004 an. Innerhalb von einem Jahr hat sich die Platz-Kind-Relation in Westdeutschland um 0,8 Prozentpunkte verbessert (von 6,9 Prozent auf 7,7 Prozent). Die Platz-Kind-Relation hat sich Mitte des Jahres 2005 in Westdeutschland (inkl. Berlin) (7,7 Prozent) gegenüber dem Ende des Jahres 2002 (4,2 Prozent) nahezu verdoppelt. Im statistischen Durchschnitt wurde Mitte des Jahres in Deutschland eine Platz-Kind-Relation von 11,7 Prozent erreicht. Gegenüber dem Jahr 2002 (8,6 Prozent) konnte damit die Relation um 3,1 Prozentpunkte erhöht werden.

Mit dieser positiven Entwicklung – abgebildet auf der überregionalen Ebene – korrespondieren aber erhebliche regionale Unterschiede: Es gibt Regionen, in denen der Ausbau mit mehr Nachdruck verfolgt wird als in anderen Regionen.

Die Entwicklung der Platzzahlen zu zwei verschiedenen Zeitpunkten (Schuljahresbeginn 2004/2005 sowie 2005/2006), differenziert nach Platztypen, verdeutlicht dies (vgl. Abb. 3.1). In den Jugendamtsbezirken, in denen Teilzeitplätze[13] vorhanden sind, wurden diese seit Mitte des Jahres 2004 bis zur Mitte des Jahres 2005 von 3 Prozent der Jugendämter reduziert. Bei gut der Hälfte der Jugendämter (53 Prozent) blieb in diesem Zeitraum die Anzahl der Teilzeitplätze unverändert. Bei den übrigen

[10] Bundestagsdrucksache 15/3676

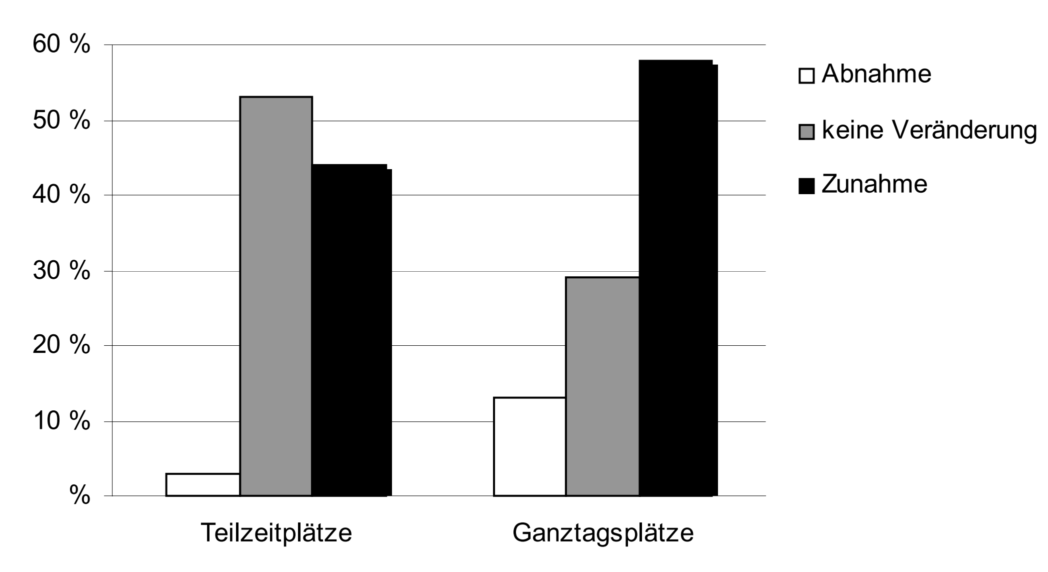
[11] Die Erfahrungen und die empirischen Daten zeigen, dass es oftmals aus planungstechnischen Gründen sowohl von Seiten der Jugendämter als auch der Einrichtungen nicht möglich ist, das Angebot an Betreuungsplätzen kontinuierlich dem Bedarf anzupassen. Daher wird von den planungsverantwortlichen Jugendämtern in der Regel zu festgelegten Zeitpunkten ein Abgleich des Angebots und der Nachfrage nach Betreuungsplätzen vorgenommen. Vor diesem Hintergrund wurde in der Erhebung des DJI bei den Jugendämtern die Anzahl der Plätze in Einrichtungen zu Beginn des Schuljahres erhoben.

[12] Die Quote in Ostdeutschland wurde nicht an Hand der Daten der Stichprobe hochgerechnet, da die Anzahl der Jugendämter mit validen Angaben zu den Plätzen in Kindertageseinrichtungen für diesen Zweck als zu gering eingeschätzt wurde. Für Ostdeutschland wurde eine Platz-Kind-Relation von 37 Prozent angenommen, da dieser Wert sowohl in der letzten Erhebung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (genau 37 Prozent), als auch (fast) im Mikrozensus April 2004 (36,9 Prozent) ermittelt wurde. In der DJI Betreuungsstudie 2004/2005 wurde für Ostdeutschland ein Wert von 37.7 Prozent ermittelt (vgl. Tab. 2.4). Da auch bei den Jugendämtern in der TAG-Stichprobe im Durchschnitt vom Jahr 2004/2005 auf das Jahr 2005/2006 eine Zunahme der Plätze festgestellt werden kann, stellt die hier eingesetzte Quote von 37 Prozent eine eher konservative Schätzung dar.

[13] Bei der Betrachtung der Entwicklung der Teilzeit- und Ganztagsplätze ist zu bedenken, dass manche Jugendämter keine Unterscheidung zwischen Ganztags- und Teilzeitplätzen vornehmen, sondern vielmehr die Plätze detaillierter nach der Anzahl der in Anspruch genommenen Stunden differenzieren.

Abbildung 3.1

Entwicklung der Teilzeit- und Ganztagsplätze im Vergleich der Situation zum Schuljahresbeginn 2004/2005 und 2005/2006



Jugendämtern (44 Prozent) gab es einen – zum Teil sehr deutlichen – Anstieg der Anzahl der Teilzeitplätze.[14]

Größere Veränderungen sind bei den Jugendämtern zu beobachten, die über Ganztagsplätze verfügen. 13 Prozent dieser Jugendämter haben die Anzahl der Ganztagsplätze Mitte 2005 gegenüber Mitte des Jahres 2004 verringert. Bei fast einem Drittel der Jugendämter (29 Prozent) hat es keine Veränderung der Platzzahl gegeben und 58 Prozent der Jugendämter hat die Anzahl der Ganztagsplätze erhöht. Die beschriebene Entwicklung der Platzzahlen unterscheidet sich weder bei den Teilzeitplätzen noch bei den Ganztagsplätzen gravierend zwischen Ost- und Westdeutschland.

Das Verhältnis der Teilzeitplätze zu den Ganztagsplätzen verändert sich bei den einzelnen Jugendämtern im Durchschnitt nicht wesentlich: d. h. der Aus- oder Abbau erfolgt in etwa gleichen Größenordnungen. Der Durchschnitt verdeckt zwei gegensätzliche Entwicklungen. Etwa jedes vierte Jugendamt erhöht den Anteil der Ganztagsplätze. Ebenso viele senken den Anteil der Ganztagsplätze und bei etwa der Hälfte der Jugendämter bleibt der Anteil unverändert. Diese Verteilung steht in einem deutlichen Zusammenhang mit der bereits erreichten Platz-Kind-Relation. Insbesondere – aber nicht nur – die Jugendämter mit einem relativ guten Angebot an Betreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder reduzieren die Anzahl der Ganztagsplätze.

Hier zeichnet sich eine Entwicklung hin zu einer flexibleren Angebotstruktur ab. Oftmals besteht bei den Eltern ein Betreuungsbedarf, der nicht dem Umfang eines Ganztagsplatzes entspricht. So werden unter 3-jährige Kinder pro Woche im Durchschnitt ca. 21,5 Stunden in Kindertagesstätten betreut (DJI-Kinderbetreuungsstudie), obwohl der Anteil der Ganztagsplätze an allen Plätzen für unter 3-Jährigen bei 90,7 Prozent (vgl. DJI-Zahlenspiegel 2005) liegt. Das heißt, eine Reihe von Ganztagsplätzen wird de facto als Teilzeitplatz genutzt. Eine Reduzierung der Ganztagsplätze muss deshalb nicht zwangsläufig mit einer weniger bedarfsgerechten Versorgung einhergehen. Die Entwicklung der Kindertagesbetreuung in vielen Bundesländern deutet ohnehin auf eine Flexibilisierung der Betreuungszeiten hin, die nicht mehr in Kategorien von Ganz- oder Teilzeitplätzen beschrieben werden kann. Hier wird der Vorgabe des TAG Rechnung getragen, dass der Umfang der täglichen Betreuungszeit sich nach dem individuellen Bedarf richten soll (§ 24 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII).

3.2 Bestand und Belegung öffentlich geförderter Kindertagespflege für unter 3-jährige Kinder

Die Förderung von Kindern unter 3 Jahren durch Tagespflegepersonen ist mit der Verankerung der Kindertagespflege im Achten Buch Sozialgesetzbuch – SGB VIII – durch das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) zu einem gleichrangigen Angebot der Kindertagesbetreuung dieser Altersgruppe neben institutionellen Angeboten geworden. Mit der Gleichstellung der

[14] Theoretisch kann mit einem Abbau der Anzahl der Plätze ein Anstieg der Platz-Kind-Relation einhergehen, weil die Anzahl der unter 3-jährigen Kinder von einem Jahr auf das andere überproportional stark abnimmt. Da zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch keine Bevölkerungsdaten nach Einzeljahrgängen auf Jugendamtsebene vorlagen, kann diese Situation nicht ausgeschlossen werden. Dramatische Veränderungen der Besetzung einzelner Altersgruppen sind in zwei aufeinander folgenden Jahren aber eher die Ausnahme. Deshalb kann angenommen werden, dass die Veränderung der Platzzahl in diesem Fall eine gute Annäherung an die Veränderung der Platz-Kind-Relation darstellt.

Kindertagespflege mit den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung für die unter 3-jährigen Kinder und dem geplanten Ausbau der Kindertagespflege wird den verschiedenen Interessen von Anbietern und Nutzern Rechnung getragen.

Die öffentliche – durch das Jugendamt vermittelte und/ oder anteilig finanzierte – Kindertagespflege spielt eine bedeutsame Rolle für die Erreichung des Ziels, die Betreuungssituation der unter 3-jährigen Kinder bis zum Jahr 2010 spürbar zu verbessern. Der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote für unter 3-jährige Kinder wird insbesondere dazu beitragen, die Vielfalt an Angeboten, zwischen denen Eltern auswählen können, zu erhöhen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Der Wunsch und die Notwendigkeit, Beruf und Familie zu verbinden, die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, denen bis jetzt keine entsprechende Flexibilisierung der Öffnungszeiten institutioneller Betreuungsangebote gegenüber steht, sowie zumindest im Westen und zum Teil auch im Osten Deutschlands eine Unterversorgung mit Angeboten institutioneller Kindertagesbetreuung führen auch aus der Perspektive der Eltern zu einer Attraktivitätssteigerung der Tagespflege. Sie kann vom Ansatz her auf die flexiblen und vielfältigen Bedürfnisse von Familien eingehen. Es wird angestrebt, dass sich bis Ende 2010 die Anzahl der unter 3-jährigen Kinder in Tagespflege um 68 000 erhöht.

In der Tabelle 3.3 ist die Entwicklung der Quote der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Tagespflege dargestellt[15]. Die Quote der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Tagespflege liegt im Jahr 2005 bei 2 Prozent und hat sich somit in den vergangenen zehn Jahren mehr als verdoppelt, allerdings auf sehr niedrigem Niveau.

Tabelle 3.3

Entwicklung der öffentlichen Kindertagespflege für unter 3-jährige Kinder in Deutschland

Jahr	Quote	Anzahl
1994*	*0,8 %*	18.500
1999*	*1,1 %*	27.000
2002*	*1,5 %*	34.000
2005**	*2,0 %*	43.000

Quelle:
* DJI-Jugendamtsbefragungen 1995, 2000, 2003;
** TAG-Erhebung 2005; Berechnungen DJI/Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik der Universität Dortmund

Die Quote der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Tagespflege liegt in Westdeutschland unter der in Ostdeutschland (vgl. Tab. 3.4). Nicht nur das Betreuungsangebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen ist in Ostdeutschland besser ausgebaut, sondern auch die Kindertagespflege. Gegenüber den ursprünglichen Berechnungen des Entwurfes der Bundesregierung zum TAG sind in Westdeutschland bislang 7 500 Kinder in öffentlicher Tagespflege hinzugekommen[16]. In fast allen Jugendamtsbezirken (96 Prozent) gehört die öffentliche Tagespflege zum Spektrum der Angebote zur Kindertagesbetreuungsangeboten. Lediglich in 4 Prozent der Jugendamtsbezirke gibt es keine Plätze in öffentlicher Kindertagespflege.

Tabelle 3.4

Unter 3-jährige Kinder in öffentlicher Kindertagespflege nach Regionen in Deutschland (am 1. Januar 2005)

	Anzahl	Platz-Kind-Relation
Östliche Bundesländer	8.000	*2,8 %*
Westliche Bundesländer (inkl. Berlin)	35.000	*1,9 %*
Deutschland	43.000	*2,0 %*

Quelle: DJI-TAG-Erhebung 2005

Die durchschnittliche Anzahl der Kinder in öffentlicher Kindertagespflege pro Tagespflegeperson beträgt im Jahr 2005 rechnerisch 1,46 Kinder und hat sich damit gegenüber den Vorjahren[17] geringfügig erhöht. Diese auf dem ersten Blick niedrige Anzahl von Kindern in Tagespflege pro Tagespflegeperson ist auch darauf zurückzuführen, dass Tagespflegepersonen zum Teil nicht nur Kinder betreuen, die dem Jugendamt bekannt sind, sondern auch zusätzlich noch Kinder betreuen, von denen das Jugendamt nichts weiß. Tagespflegepersonen betreuen de facto deshalb im Durchschnitt mehr als 1,46 Kinder in Kindertagespflege. Die signifikante Differenz zwischen Ost- und Westdeutschland bezüglich der durchschnittlichen Anzahl von Kindern in Tagespflege, die in Ostdeutschland höher liegt, verweist auf dieses Phänomen. In Ostdeutschland gibt es nur eine sehr geringe Anzahl von Kindern in informeller Tagespflege. Hier kommt es in viel geringerem Ausmaß zu einer Vermischung von geregeltem (öffentliche Tagespflege) und grauem Markt der Kindertagespflege (informelle Tagespflege). Dementsprechend betreuen in Ostdeutschland Tagespflegepersonen im Durchschnitt 2,4 Kinder in öffentlicher Tagespflege, während diese Relation in Westdeutschland 1,3 beträgt. Hier setzt speziell die Zielrichtung des TAG an, die Kinderta-

[15] Da in den Jugendamtsbefragungen bei der Abfrage nach der Anzahl der Kinder in Tagespflegeverhältnissen nicht nach dem Alter der Kinder differenziert wurde, wurde hier angenommen (wohl wissend, dass sich diese Relation von Region zu Region deutlich unterscheiden kann), dass die unter 3-jährigen Kinder einen Anteil von 50 Prozent an allen Kindern in Tagespflege ausmachen. Diese Schätzung beruht in erster Linie auf den vorgefundenen Altersverteilungen des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) 2002, das Daten für alle Personen unter 16 enthält. Die Ergebnisse der DJI-Betreuungsstudie plausibilisieren diese Annahme.

[16] Dem Regierungsentwurf zum TAG liegt eine Berechnung von 27 000 unter 3-jährigen Kindern in Tagespflege im Jahr 2002 zugrunde.

[17] Im Jahr 1999 betrug das Verhältnis 1,29 und im Jahr 2002 1,34 (vgl. DJI-Zahlenspiegel 2005: 163)

gespflege grundsätzlich in ein öffentlich geregeltes Betreuungsverhältnis einzubinden, vgl. z. B. die Erlaubnispflicht zur Kindertagespflege nach § 43 SGB VIII. Der (geringfügige) Anstieg der Kinder in öffentlicher Tagespflege pro Tagespflegepersonen signalisiert unter Umständen bereits eine sich vollziehende Verschiebung der Tagespflegeverhältnisse vom grauen zum geregelten Markt der Kindertagespflege und eine Transformation von informellen in öffentliche Tagespflegeverhältnisse. Die nach wie vor niedrige Relation von Kindern in öffentlicher Tagespflege und Tagespflegepersonen weist auf ein vorhandenes Potenzial von Plätzen in öffentlicher Kindertagespflege hin.

Vor dem Hintergrund der niedrigen Anzahl von Kindern in öffentlicher Tagespflege pro Tagespflegeperson sehen neun von zehn Jugendämtern (91 Prozent) freie Kapazitäten bei den Tagespflegepersonen. In Ostdeutschland äußern alle befragten Jugendämter diese Einschätzung. Deshalb ist zu erwarten, dass in den meisten Regionen für einen Teil des Ausbaus der Betreuungsmöglichkeiten für die unter 3-Jährigen Kinder auch die Betreuungsmöglichkeiten in Kindertagespflege erweitert werden. In Ostdeutschland wird die Quote der Kinder in öffentlicher Tagespflege voraussichtlich ebenso noch weiter ansteigen.

3.3 Gesamtangebot von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und öffentlich geförderter Kindertagespflege

Die Betreuungssituation in Kindertagesstätten und in öffentlich geförderter Kindertagespflege zusammen weist in Ostdeutschland für 100 Kinder unter drei Jahre etwa 40 Betreuungsplätze aus; in Westdeutschland dagegen kann nur jedes zehnte Kind betreut werden (vgl. Tab. 3.5).[18]

Das quantitative Verhältnis zwischen Kindern in öffentlicher Tagespflege und Plätzen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen unterscheidet sich stark in Ost- und Westdeutschland. In Ostdeutschland ist die Quote der Kinder in öffentlicher Tagespflege höher als in Westdeutschland, dennoch hat dort die Kindertagespflege im Vergleich zu den Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen eine relativ geringe Bedeutung: Auf ein Kind in Tagespflege kommen etwa 12-mal so viele Plätze in Einrichtungen. In Westdeutschland dagegen gibt es relativ betrachtet weniger Kinder in Tagespflege als in Ostdeutschland. Da die Betreuungskapazitäten in Kindertagesstätten in Westdeutschland vergleichsweise niedrig sind, hat die Kindertagespflege dort bislang noch einen hohen Stellenwert: Einem Kind in Tagespflege stehen ca. vier Plätze in Kindertagesstätten gegenüber.

Der Ausbau der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege findet in den meisten Jugendamtsbezirken parallel zueinander statt. Der Ausbau der Infrastruktur der Kindertagesbetreuung in Einrichtungen ersetzt nicht die Kindertagespflege oder umgekehrt. Die Jugendämter versuchen für beide Betreuungsformen eine den Bedürfnissen der Eltern entsprechende Infrastruktur aufzubauen.

In Bezug auf die realisierten Betreuungsverhältnisse kann im Jahr 2005 weiterhin von einer Verbesserung der Betreuungssituation ausgegangen werden, die über das hinausgeht, was vor dem Hintergrund der veränderten Platz-Kind-Relationen festgestellt werden kann. Die Quote der realisierten Betreuungsverhältnisse, so wie sie in Erhebungen bei den Sorgeberechtigten ermittelt werden, liegt in Westdeutschland höher als die Platz-Kind-Relationen, die anhand der Daten von Einrichtungen (amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik) oder der Jugendämter (TAG-Erhebung) ermittelt werden[19].

[18] Die Betreuungsplätze in der Kindertagespflege und in Kindertageseinrichtungen sind hier addiert worden. Die Praxis zeigt, dass zumindest für die Gruppe der unter 3-jährigen Kinder sehr selten sowohl ein Einrichtungsplatz als auch eine Betreuung in Kindertagespflege in Anspruch genommen werden.

[19] In Bereichen, in denen die Nachfrage nach Betreuungsplätzen größer ist als das Angebot – wie dies in Westdeutschland der Fall ist – kommt es zu Überbelegungen und Mehrfachbelegungen von Plätzen. Zudem werden auch Kindergartenplätze, die eigentlich für Kinder einer anderen Altersgruppe bereitgestellt werden, von unter 3-jährigen Kindern belegt. Diese Betreuungsverhältnisse werden bei Erhebungen von Plätzen in Einrichtungen und Platzangeboten nicht berücksichtigt. Überdies werden die Plätze in offenen Betreuungsangeboten (z. B. Spielkreise, Mütterzentren, Familienzentren) von der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik und den Jugendämtern nicht systematisch erfasst.

Tabelle 3.5

Platz-Kind-Relationen 2005/2006 für unter 3-jährige Kinder sowie Kindertagespflege nach Regionen in Deutschland

	Platz-Kind-Relation in Kindertagesstätten	Quote der Kinder in Tagespflege	Insgesamt	
			Anzahl	Quote
Östliche Bundesländer	*37,0 %*	2,8 %	117.000	*39,8 %*
Westliche Bundesländer (inkl. Berlin)	*7,7 %*	1,9 %	176.000	*9,6 %*
Deutschland	*11,7 %*	2,0 %	293.000	*13,7 %*

Quelle: DJI-TAG-Erhebung 2005

4 Bedarfsermittlung

Grundlage für einen bedarfsgerechten Ausbau der Angebote der Kindertagesbetreuung für unter 3-jährige Kinder ist eine realistische Bedarfsermittlung. Die Bedarfsermittlung orientiert sich an den folgenden Anforderungen:

– welche Betreuungsform gewünscht ist (Tagespflege, Krippe, altersgemischte Gruppe),

– in welchem zeitlichen Umfang das Angebot bereitgestellt werden sollte,

– wann am Tag die Betreuung notwendig ist (zu üblichen Arbeitszeiten, zu so genannten Randzeiten oder nachts) und

– wie dem Bedürfnis nach maximaler Flexibilität trotz der pädagogisch (aus der Perspektive der Kinder) und arbeitsrechtlich (Perspektive der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen) begründeten Anforderungen nach Planbarkeit und Verlässlichkeit Rechnung getragen werden kann.

Der Aufwand, der für die Bedarfsermittlung von den einzelnen Jugendämtern betrieben wird, variiert stark. Es finden bis zu sechs unterschiedliche Strategien Anwendung[20].

In Regionen mit höheren Quoten mehr individuelle Kriterien für die Platzvergabe vorhanden sind als in Regionen mit einer niedrigen Quote.

In Tabelle 4.1 sind die zur Anwendung kommenden Wege der Bedarfsermittlung dargestellt.

Am häufigsten nutzen die Jugendämter in Ost und West Einwohnermeldestatistiken zur Bedarfsermittlung an Kinderbetreuungsplätzen. Die Entwicklung der Einwohnerzahl sowohl in der Altersgruppe der 0- bis 3-jährigen Kinder als auch in der Gruppe potenzieller Eltern stellt eine wichtige Grundlage für die Abschätzung des maximalen Bedarfs an Plätzen dar. Auf dieser Datengrundlage alleine lassen sich noch keine genauen Bedarfe hinsichtlich der Betreuungsform, der Dauer der Betreuung sowie der gewünschten Betreuungszeiten ermitteln. Dies ist wahrscheinlich ein Grund dafür, dass sich nur 1 Prozent der Jugendämter ausschließlich auf die Einwohnermeldestatistiken als Grundlage für die Bedarfsermittlung verlassen.

Tabelle 4.1

Strategien der Bedarfsermittlung (Mehrfachnennungen)

	West	Ost
Einwohnermeldestatistiken	*71 %*	*68 %*
Wartelisten/Anmeldelisten	*65 %*	*45 %*
Umfragen bei Eltern	*40 %*	*18 %*
Ermittlung über kreisangehörige Gemeinden	*40 %*	*59 %*
Abstimmung nach SGB II	*35 %*	*32 %*
Sonstiges Vorgehen	*22 %*	*32 %*
Andere Beteiligungsformen von Eltern als Umfragen	*13 %*	*9 %*

Quelle: DJI TAG-Erhebung 2005

Warte- bzw. Anmeldelisten von Kindertageseinrichtungen und Umfragen bei Eltern wurden deutlich häufiger von westdeutschen Jugendämtern zur Planung herangezogen als von ostdeutschen. Mögliche Ursachen sind in den im Westen nach wie vor niedrigen Versorgungsquoten zu sehen. Diese machen Wartelisten zu einem auch in der lokalpolitischen Diskussion wichtigen Indikator für die quantitative Angemessenheit des vorhandenen Angebots. Wartelisten sind jedoch aus vielerlei Gründen ein ungenaues Mittel zur Bedarfsabschätzung. Einerseits sinkt bei starker Unterversorgung die Bereitschaft der Eltern, sich rein pro forma für einen Platz in einer Einrichtung der Kindertagesbetreuung zu bewerben, und andererseits gibt es Eltern, die sich, um ihre Chancen auf einen Platz zu erhöhen, bei allen Einrichtungen in ihrer Nähe auf die Warteliste setzen lassen.

Umfragen bei Eltern sind eine in Westdeutschland relativ verbreitete Strategie zur Bedarfsermittlung. Die einfache Abfrage jedoch, ob Eltern ein Interesse an einem Betreuungsplatz haben, kann zu einer Fehleinschätzung der tatsächlichen Nachfrage führen. Die Realisierung des vorhandenen Betreuungswunsches kann auch von der konkreten Ausgestaltung des Angebots abhängen. Wichtige Faktoren hierfür sind Preis, Qualität, Nähe zum Wohnort. Der Ost-West-Unterschied im Einsatz von Eltern-Befragungen ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass aufgrund der im Osten fast oder vollständig erreichten Bedarfsdeckung Elternbefragungen und andere Formen der Elternbeteiligung in dieser speziellen Frage für weniger wichtig gehalten werden. Elternbefragungen können aber auch ein wichtiges Instrument der Qualitätsentwicklung sein, wie es beispielsweise im Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) festgeschrieben ist (§ 19 Abs. 2 BayKiBiG).

Die Ost-West-Unterschiede bei Delegation der Bedarfsermittlung von den Kreisen an die kreisangehörigen Gemeinden sind darauf zurückzuführen, dass es in Ost-

[20] Die zur Anwendung kommende Vielfalt an Strategien der Bedarfsfeststellung wird allerdings insofern unterschätzt, als von den Jugendämtern, die nur eine Strategie angeben, zu zwei Dritteln auf die Delegation der Bedarfsfeststellung an die kreisangehörigen Gemeinden verwiesen wird. Wenn also das Jugendamt selbst nicht zuständig ist, wie dies in einigen Bundesländern auch landesrechtlich geregelt ist, dann betreiben die Kreisjugendämter bei dieser Frage keinen eigenen Aufwand. Angesichts der großen Unterschiede hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur, die sich zwischen kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises zeigen lassen, erscheint die Verlagerung der Planungszuständigkeit auf diese Ebene sinnvoll. Wichtig dabei ist allerdings, dass die Gesamtverantwortung, wie sie im SGB VIII geregelt ist, weiterhin bei den Jugendämtern verbleibt und fachliche Standards der Jugendhilfeplanung im gesamten Landkreis eingehalten werden.

deutschland proportional gesehen mehr Landkreise gibt und es mehrere westdeutsche Bundesländer gibt, in denen die Planungszuständigkeit ausschließlich bei den Jugendämtern liegt.

Jeweils etwa ein Drittel in Ost und West stimmt sich mit Arbeitsgemeinschaften, Optionskommunen oder kommunalen Trägern entsprechend SGB II ab. In Anbetracht der Regelungen nach § 16 Abs. 2 SGB II[21] erscheint dieser Wert als zu niedrig. Möglicherweise haben sich noch keine Routinen der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen entwickelt oder aber die durch die Maßnahmen nach SGB II bedingte Verpflichtung zur Kindertagesbetreuung wird ausschließlich bezogen auf den Einzelfall betrachtet und nicht bedarfsgenerierend gewertet. Mit anderen Worten: Die Anzahl der ALG II-Empfänger mit Kindern unter drei Jahren wird bei der Definition des Bedarfs nicht bedarfssteigernd berücksichtigt; erst dann, wenn Eltern in dieser Situation konkret einen Platz nachfragen, wird individuell versucht diesem Wunsch nachzukommen.

Als sonstige Vorgehensweisen werden von den Jugendämtern beispielsweise (eigene) Hochrechnungen auf Basis der tatsächlichen Inanspruchnahme der Vorjahre oder die Verwendung von Erkenntnissen wissenschaftlicher Untersuchungen über sozialräumliche Abstimmungen (z. B. Analysen von geplanten Baugebieten, Austausch auf Stadtteilkonferenzen mit Verantwortlichen aus Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege) genannt.

Für den Zugang zu einem Betreuungsplatz reichen – solange das Ziel eines bedarfgerechten Angebots noch nicht erreicht ist – allgemeine Planungen nicht aus. Es müssen innerhalb der Gruppen von Bewerbern und Bewerberinnen um die Plätze aus unterschiedlichen Gründen (z. B. Sicherung des Kindeswohls, Leistungen für Erwerbsfähige zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt, § 17 SGB II) Rangreihen festgelegt werden.

Etwa die Hälfte (51 Prozent) der befragten Jugendämter (Ost 64 Prozent, West 49 Prozent) sieht in der Sicherung des Kindeswohls ein besonderes Kriterium für den Zugang zu den Betreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder. Diese Einschätzung wird durch § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 bzw. § 24 a Abs. 4 Nr. 1 SGB VIII gestützt. So wird dies in Abstimmung mit dem zuständigen sozialen Dienst geschehen und spezifischen familiären Belastungssituationen wie Erkrankung der Eltern, Behinderung oder zugespitzten Konflikten eine besondere Bedeutung beigemessen.

Ein weiterer gewichtiger Grund liegt in der Erwerbstätigkeit der Eltern bzw. der Ausbildung der Eltern. Alleinerziehende erhalten in der Regel auch deshalb eine besonders hohe Priorität bei der Vergabe von Plätzen. In einigen wenigen Regionen werden auch Faktoren wie Geschwisterkinder in der Kindertagesbetreuung oder ein Migrationshintergrund als Kriterien genannt, die die Chancen steigern, einen Platz zu erhalten.

5 Ausbau der Kindertagesbetreuung

In Anbetracht der im Westen noch nicht erreichten Bedarfsdeckung an Angeboten der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren sowie des wachsenden Bedarfs an Betreuungsplätzen ist die zeitliche Perspektive für den Ausbau von (mit-)entscheidender Bedeutung.

In Westdeutschland ist der Anteil an Jugendämtern, die einen weiteren Ausbau des Angebots für notwendig erachten, wesentlich höher als in Ostdeutschland. Nur 15 Prozent der westdeutschen Jugendämter machen keine Angaben zum Zeitpunkt, ab dem der Ausbau des Angebots beginnen soll (zum Vergleich: im Osten 68 Prozent). Dies weist darauf hin, dass bei den meisten, die zum Ausbauzeitpunkt keine Angaben machen, bereits heute eine Bedarfsdeckung erreicht wird. In Westdeutschland unterscheidet sich die Versorgungsquote zwischen denen, die den Zeitpunkt des Beginns des Ausbaus benennen, und denen, die ihn nicht benennen, nicht.

5.1 Zeitliche Planungen, Nutzung der Übergangsregelungen

Bei den zum Teil nach wie vor sehr niedrigen Versorgungsquoten im Westen ist davon auszugehen, dass die deutliche Ausweitung des bestehenden Angebots mit erheblichen finanziellen und organisatorischen Anstrengungen verbunden sein wird. Deshalb ist – wie auch vom Gesetzgeber erwartet wurde – bis zur Erreichung des Ziels eines bedarfsgerechten Angebots mit dem Verstreichen einer gewissen Zeitspanne zu rechnen. In 80 Prozent der westdeutschen Jugendamtsbezirke ist bereits aktiv mit einem Ausbau der Angebote begonnen worden und 90 Prozent werden von der im SGB VIII eröffneten Übergangsregelung (§ 24a SGB VIII) Gebrauch machen. In 55 Prozent der Jugendamtsbezirke steht nach Auskunft des Jugendamts für alle Kinder ein Platz zur Verfügung, deren Bedarf anhand der im SGB VIII genannten Mindestkriterien – Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Qualifikation oder berufliche Eingliederung des/der Erziehungsberechtigten bzw. Sicherung des Kindeswohls – festgestellt werden kann. Angesichts der sehr großen Unterschiede bei den erreichten Versorgungsquoten in diesen Jugendamtsbezirken und einem Median[22] von knapp 6 Prozent kann jedoch davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Jugendamtsbezirke, in denen die Mindestkriterien tatsächlich als erfüllt gelten können, überschätzt wird.

Es gab auch vor der Verabschiedung des TAG bereits Jugendamtsbezirke (57 Prozent), die einen Ausbau des Angebots für unter 3-jährige Kinder anstrebten. Von diesen haben allerdings bis heute 10 Prozent noch nicht mit dem Ausbau begonnen.

[21] § 16 SGB II: Leistungen zur Eingliederung: (2) … Können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere 1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen.

[22] Der Median ist eine statistische Maßzahl, die eine Häufigkeitsverteilung in ihre Hälften teilt. In diesem konkreten Fall heißt dies, dass in 50 Prozent der Jugendamtsbezirke die Quote unterhalb und in 50 Prozent der Jugendamtbezirke die Quote oberhalb von 6 Prozent liegt.

Die Anregungsfunktion des TAG ist deutlich, da 64 Prozent derer, die vor der Verabschiedung des TAG noch keine Ausbaupläne hatten, inzwischen mit dem Ausbau der Betreuungsangebote begonnen haben.

40 Prozent der Jugendämter haben sich ein konkretes Ausbauziel in Form einer bereits heute festgelegten Quote vorgenommen, das von der Mehrzahl im Jahr 2010 erreicht werden soll. 29 Prozent der Jugendamtsbezirke wollen ihr Ziel bereits vorher erreichen, 3 Prozent erst nach 2010.

Von den Jugendämtern werden am Ende des geplanten Ausbaus Versorgungsquoten zwischen 3 Prozent und 100 Prozent angestrebt. Auch diese Spannweite zeigt, wie stark die Vorstellungen hinsichtlich eines ausreichenden Angebots an Kindertagesbetreuung für 0- bis 3-jährige Kinder streuen. Setzt man die Ausbauziele in Relation zu der 2005 erreichten Versorgungsquote (inkl. Tagespflege), dann wird eine Steigerung um im Durchschnitt 9 Prozentpunkte und im Median um 10 Prozentpunkte angestrebt.

Ganz offensichtlich wurde eine erhebliche Ausbaudynamik in Gang gesetzt. Bereits von 2004 auf 2005 wurde eine Erhöhung der Versorgungsquote bei den Betreuungsmöglichkeiten in Einrichtungen erreicht. Bezogen auf den Durchschnitt der Veränderung in den einzelnen Jugendamtsbezirken konnte die Quote um den Faktor 1,4 gesteigert werden.

Knapp zwei Drittel (64 Prozent) der befragten Jugendämter haben sich in ihrem Konzept zum Ausbau der Kindertagesbetreuung das Ziel eines „bedarfsgerechten“ Ausbaus gesetzt, ohne sich auf einen Prozentsatz hinsichtlich der Versorgungsquote festzulegen[23].

Bundesweit legt etwa jedes fünfte Jugendamt altersbezogene Quoten als Ausbauziele fest. Eltern formulieren in Befragungen in Abhängigkeit vom Lebensalter des Kindes einen unterschiedlichen Betreuungsbedarf, so dass eine altersbezogene Differenzierung der Versorgungsquoten mit den Bedürfnissen der Familien zumindest im Prinzip übereinstimmt[24]. Im Mittel wird von den Jugendämtern für unter 1-jährige Kinder eine Quote von 7 Prozent, für Einjährige eine Quote von 15 Prozent festgelegt, und für Zweijährige planen die Jugendämter eine durchschnittliche Versorgungsquote von einem Drittel. Berücksichtigt man die Betreuungsverhältnisse in Kindertagesstätten und die der Kindertagespflege, so ist die Quote der Inanspruchnahme der 2- bis 3-jährigen Kinder in Westdeutschland dreimal höher als bei den 1- bis 2-jährigen Kindern (18,9 Prozent zu 6,5 Prozent).

Es lässt sich allerdings zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantworten, inwieweit die große Differenz zwischen den altersbezogenen Inanspruchnahmequoten nur ein Effekt der Unterversorgung oder tatsächlich auf unterschiedliche Bedarfslagen zurückzuführen ist. Die von den Jugendämtern angestrebten altersbezogenen Quoten bedeuten in Relation zu den im Jahr 2005 erreichten Quoten[25] im Durchschnitt eine Vierfachung des Angebots bei den 1- bis 2-jährigen und eine Verdopplung bei den 2- bis 3-jährigen Kindern bis zum Jahr 2010.

5.2 Konzepte und Strategien des Ausbaus der Kindertagesbetreuung

Angesichts der großen Anzahl von neu zu schaffenden Plätzen für ein bedarfsgerechtes Angebot für die unter 3-jährigen Kinder bedarf es in den Kommunen einer Vielfalt an unterschiedlichen Konzepten und Ausbaustrategien.

5.2.1 Schwerpunktsetzungen im bedarfsgerechten Ausbau

Die Kommunen bzw. Jugendämter entwickeln bis zu acht unterschiedliche Strategien, um das Ziel eines bedarfgerechten Angebots zu erreichen[26].

In vier von fünf Jugendamtsbezirken wird angestrebt, das Betreuungsangebot für unter 3-jährige Kinder durch einen Ausbau der Tagespflege zu erhöhen. Der Ausbau der Tagespflege stellt damit die häufigste Maßnahme zur Verbesserung des Angebots dar. Sie wird auch von fast der Hälfte der ostdeutschen Jugendämter genannt – wobei in Ostdeutschland weniger eine Erhöhung des Angebots als vielmehr eine Vergrößerung der Vielfalt an Betreuungsformen im Vordergrund steht.

Der Ausbau altersübergreifender Gruppen ist eine der bevorzugten Ausbaustrategien (68 Prozent). Mit der Ausweitung altersübergreifender Gruppen sind konzeptionelle Veränderungen erforderlich, die auch spezifische Anforderungen an die Qualifikation der Erzieherinnen stellen. Die Öffnung von Kindergärten für unter 3-jährige Kinder stellt strukturell auch eine Form altersübergeifender Gruppen dar und wird in 74 Prozent der Jugendamtsbezirke als eine Ausbaustrategie angewandt. Die Anzahl der Kinder, die bei vielen alltäglichen Dingen im besonderen Maße individueller Unterstützung bedürfen, steigt in diesen Gruppen deutlich an. Die durch die Kleinkinder

[23] Dieses Vorgehen wäre aufgrund der Gesetzeslage zu erwarten. Das Gesetz schreibt keine Quote, sondern den bedarfsgerechten Ausbau bis 2010 vor, für den bestimmte Kriterien zu erfüllen sind. Andererseits können Quoten auch als für die Verwaltung handhabbare Operationalisierungen der Bedarfsgerechtigkeit begriffen werden.

[24] In der DJI-Kinderbetreuungsstudie haben zum Beispiel bei den Eltern für das erste Lebensjahr des Kindes 10 Prozent, für das zweite Lebensjahr 27 Prozent und für das dritte Lebensjahr 55 Prozent der Eltern bei freier Wahl den Wunsch nach Kinderbetreuung geäußert.

[25] Vergleiche DJI-Kinderbetreuungsstudie 2006

[26] Als Minimalstrategie kann die Öffnung von Kindergärten für unter 3-jährige Kinder angesehen werden, da sie die einzige inhaltliche Aktivität ist, die als Einzelmaßnahme ergriffen wird. Auch der Verweis auf die Zuständigkeit kreisangehöriger Gemeinden führt manchmal (bei 10 Prozent) noch dazu, dass keine weiteren Angaben gemacht werden. Alle anderen in der Tabelle 6.1 aufgelisteten Ansatzpunkte zum Ausbau des Angebots werden immer in Kombination durchgeführt. Die 7 Prozent der Jugendämter, die angegeben haben, sie würden noch nicht wissen, wie der Ausbau erfolgt, haben also immer auch noch etwas anderes angekreuzt und wollen mit dieser Antwort signalisieren, dass sie noch nach zusätzlichen Wegen suchen bzw. dass es nur für die institutionelle Betreuung oder nur für die Tagespflege Ausbaukonzepte gibt. Was jeweils zutrifft, lässt sich anhand der Daten nicht endgültig entscheiden. In den Landkreisjugendämtern ist diese Unsicherheit häufiger anzutreffen als in den Stadtjugendämtern (11 Prozent vs. 2 Prozent). Im Durchschnitt und im Median kommen vier Strategien parallel zur Anwendung.

Tabelle 5.1

Ansatzpunkte für einen Ausbau des Angebots für unter 3-jährige Kinder in Westdeutschland (Mehrfachnennungen)

	Stadt	Landkreis	Insgesamt
Ausbau Tagespflege	*91 %**	*73 %*	*81 %*
Öffnung von Kindergartengruppen auch für unter 3-Jährige	*82 %*	*68 %*	*74 %*
Ausbau altersübergreifender Gruppen	*64 %*	*70 %*	*68 %*
Umwidmung von Kindergartenplätzen in Krippenplätze	*50 %*	*37 %*	*42 %*
Ausbau der Krippen	*38 %*	*35 %*	*36 %*
Aufgabe erfüllen kreisangehörige Gemeinden	–	*42 %*	*25 %*
Ausbau anderer verbindlicher Formen	*35 %**	*11 %*	*21 %*
Noch unbekannt	*2 %*	*11 %*	*7 %*
Sonstiges	*7 %*	*10 %*	*8 %*

* signifikante Unterschiede
Quelle: DJI TAG-Erhebung 2005

veränderten Anforderungen werden nicht durch konzeptionelle und organisatorische Veränderungen (z. B. Verkleinerung der Gruppengröße) begleitet. Deshalb muss die Öffnung für unter 3-jährige Kinder in diesen Fällen eher als fachlich kritisch zu bewertende Strategie gesehen werden.

Der Ausbau von Krippen, den traditionellen altersbezogenen Einrichtungen für diese Altersgruppe, wird nur in einem Drittel der Jugendamtsbezirke angestrebt. Dies kann einerseits eine Reaktion auf den Wunsch vieler Eltern sein, in der Zeit bis zur Schule nicht aus Altersgründen die Betreuungsinstitution wechseln zu müssen; andererseits bieten altersübergreifende Gruppen eher die Möglichkeit, flexibel auf Nachfrageschwankungen in den einzelnen Altersgruppen zu reagieren.

Nur etwa jedes fünfte Jugendamt plant zur Erhöhung der Betreuungsquote einen Ausbau anderer verbindlicher Formen wie z. B. Betriebskindergärten oder Elterninitiativen. In kreisfreien Städten geschieht dies signifikant häufiger als in Landkreisen.

5.2.2 Ausbaustrategien für die Kindertagespflege

Der Ausbau der Kindertagespflege wird in fast allen westdeutschen und in vielen ostdeutschen Jugendamtsbezirken angestrebt (vgl. Kap. 5.2.1). In Tabelle 5.2 sind die einzelnen Strategien und ihre zum Teil recht unterschiedliche Verwendung in kreisfreien Städten und bei Landkreisen in Westdeutschland abgebildet.[27].

86 Prozent der Jugendämter sehen in der Qualifizierung der Tagespflegepersonen einen Ansatz zum Ausbau der Tagespflege. Dies kann einerseits Ausdruck der fachlichen Verantwortung der Jugendämter sein, die bei den vielfältigen Aufgaben der Tagespflegepersonen eine fachliche Qualifikation für erforderlich halten. Andererseits könnte die Qualifizierung von Tagespflegepersonen auch eine Antwort auf das bei vielen Eltern fehlende Vertrauen in die Tagespflege sein sowie auf die im § 23 Abs. 3 SGB VIII geforderte Eignung der Tagespflegepersonen. Eine Erhöhung der Betreuungsquote lässt sich nur erreichen, wenn das Angebot von Eltern akzeptiert wird[28]. Drei Viertel der Jugendämter versuchen, durch eine Erhöhung der Anzahl von Tagespflegepersonen das Angebot auszuweiten. Bei dieser Strategie gibt es keine Unterschiede zwischen Städten und Landkreisen. Offensichtlich sind die Kapazitäten bei den vorhandenen Tagespflegepersonen weitgehend ausgeschöpft, obwohl sie im Durchschnitt „nur“ 1,5 Kinder betreuen[29]. Zu dem Instrument der Förderung von Vermittlungsstellen greift nur noch jedes dritte Jugendamt. Alle anderen Strategien werden von einem Viertel oder einem geringeren Anteil der Jugendämter angewandt. Kreisfreie Städte zielen signifikant häufiger als Landkreise darauf, Erzieher und Erzieherinnen während ihrer Elternzeit als Tagespflegepersonen einzusetzen.

---

27 Im Unterschied zu den allgemeinen Ausbaustrategien (vgl. Tab 5.1) unterscheiden sich die Jugendämter, die nur eine Strategie anwenden, in ihrer Auswahl. Mit anderen Worten: keine der genannten Maßnahmen zum Ausbau der Tagespflege kann als Minimalstrategie identifiziert werden.

28 Darauf weist auch die signifikant häufigere Anwendung dieser Strategie in den Städten vor dem Hintergrund der in der Regel besser ausgebauten institutionellen Angebote hin.

29 Diese auf den ersten Blick niedrig wirkende Zahl erklärt sich dadurch, dass ein Teil der Tagespflegepersonen zusätzlich privat Kinder betreut und das bei den Tagespflegepersonen, bei denen die Tagespflege in der eigenen Wohnung durchgeführt wird, ein bis zwei Pflegekinder durchaus eine realistische Obergrenze darstellen. In diesem Zusammenhang steht auch der relativ niedrige Anteil von Jugendämtern (22 Prozent), die versuchen den Ausbau des Angebots durch eine Erhöhung der Anzahl von Kindern, die durch eine Tagespflegeperson betreut wird, zu erreichen.

Tabelle 5.2

Ansatzpunkte für einen Ausbau der Tagespflege in Westdeutschland (Mehrfachnennungen)

	Stadt	Landkreis	Insgesamt
Qualifizierung von Tagespflegepersonen	*95 %**	*80 %*	*86 %*
Anwerbung von Tagespflegepersonen	*77 %*	*71 %*	*74 %*
Förderung von Vermittlungsstellen	*32 %*	*36 %*	*34 %*
Einsatz von ErzieherInnen im Erziehungsurlaub als Tagespflegeperson	*39 %**	*15 %*	*25 %*
Höhere Vergütung für Tagespflegepersonen	*34 %*	*19 %*	*25 %*
Erhöhung der Anzahl von Kindern pro Tagespflegeperson	*32 %**	*15 %*	*22 %*
Andere Strategien	*14 %*	*17 %*	*16 %*
Aufgabe erfüllen kreisangehörige Gemeinden	–	*12 %*	*7 %*

* signifikante Unterschiede
Quelle: DJI TAG-Erhebung 2005

Mit einer höheren Vergütung versucht ein Viertel der Jugendämter mehr Tagespflegepersonen zu gewinnen. Bei den sonstigen Strategien werden die Förderung von Netzwerken zwischen den Tagespflegepersonen sowie zwischen Tagespflegepersonen und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, der Einbezug von ALG II-Empfängerinnen und die Entwicklung von Konzepten genannt.

6 Zusammenfassung

Die Aussagen zur Betreuungsinfrastruktur für unter 3-jährige Kinder sowie die Strategien der Jugendämter zur Bedarfsfeststellung und zum Ausbau der Kindertagesbetreuung sowie die Betrachtung der Entwicklungsdynamik der Versorgungsquote vor dem TAG und nach dem TAG unterliegen gewissen Vorbehalten, weil die herangezogenen Datenquellen unterschiedliche Erhebungssystematiken (Vollerhebung, Stichprobe) sowie Erhebungseinheiten (Kindertageseinrichtungen, Haushalte, Jugendämter) aufweisen. Dennoch lässt sich diesen in der Tendenz eine eindeutige Entwicklung entnehmen.

Für 100 Kinder unter drei Jahren stehen zur Jahresmitte 2005 in Deutschland 11,7 Plätze in Einrichtungen zur Verfügung. Zudem werden 2 Prozent der unter 3-jährigen Kinder von einer Tagespflegeperson betreut. Damit steht für insgesamt 13,7 Prozent der unter 3-jährigen Kinder ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Gegenüber der letzten Erhebung der Anzahl der Plätze in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik aus dem Jahr 2002 hat sich damit die Platz-Kind-Relation um 3,1 Prozentpunkte verbessert. Auch die Anzahl der in öffentlich vermittelter bzw. finanzierter Tagespflege betreuten Kinder hat sich in diesem Zeitraum um einen halben Prozentpunkt erhöht.

In Westdeutschland hat sich das Angebot gegenüber der letzten Erhebung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik aus dem Jahr 2002 erheblich verbessert, bleibt aber immer noch deutlich hinter dem in Ostdeutschland vorhandenen Niveau zurück. Konkret hat sich die Platz-Kind-Relation in Westdeutschland einschließlich Berlin von 4,2 Prozent im Jahr 2002 auf 7,7 Prozent im Jahr 2005 fast verdoppelt. Der Anteil der unter 3-jährigen Kinder in öffentlicher Tagespflege stieg in Westdeutschland einschließlich Berlin im gleichen Zeitraum um fast einen Prozentpunkt von 1,0 Prozent auf 1,9 Prozent. Damit hat sich auch die Quote der Kinder in Tagespflege nahezu verdoppelt. In Ostdeutschland ist nach wie vor ein ausreichendes Angebot an Betreuungsplätzen vorhanden.

Die Ergebnisse der verschiedenen Erhebungen (amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, Mikrozensus 2003 und 2004, die DJI-Betreuungsstudie sowie die DJI-TAG-Erhebung) deuten darauf hin, dass mancherorts der Ausbau der Infrastruktur für Betreuungsangebote für unter 3-jährige Kinder bereits vor dem Inkrafttreten des TAG begonnen hat. Seit Inkrafttreten des TAG am 1. Januar 2005 konnte in Westdeutschland bezüglich der Plätze in Einrichtungen eine elfprozentige Steigerung der Anzahl der Plätze bzw. eine Erhöhung der Platz-Kind-Relation von 0,8 Prozentpunkten (von 6,9 Prozent auf 7,7 Prozent) erreicht werden. Das TAG hat damit den steigenden gesellschaftlichen Bedarf nach Betreuungsplätzen für unter 3-jährige Kinder aufgegriffen und den Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten unterstützt. Mehr als die Hälfte der Jugendämter (57 Prozent) hatte bereits vor dem TAG einen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für unter 3-jährige Kinder angestrebt. Für andere Jugendämter besitzt das TAG eine deutliche Anregungsfunktion. Fast zwei Drittel (64 Prozent) derer, die vor der Verabschiedung des TAG noch keine Ausbaupläne hatten, haben inzwischen mit dem Ausbau der Betreuungsangebote begonnen.

Die Angaben der Jugendämter zu ihren Zielen und Ausbaustrategien lassen eine weitere Verbesserung der Platz-Kind-Relationen in naher Zukunft erwarten. Fast ein Drittel (29 Prozent) der Jugendämter will ihr Ausbauziel vor dem Jahr 2010 erreichen. Die Erweiterung des Platzangebots für unter 3-jährige Kinder wird insbesondere durch einen Ausbau der Tagespflege sowie durch Nutzung von Plätzen in altersübergreifenden Gruppen vorangetrieben.

Als Zielgröße festgelegte (altersbezogene) Quoten stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den im TAG gesetzlich festgelegten Kriterien für den Zugang zu Kinderbetreuungsplätzen. Da die hinter den Kriterien stehenden Größen (z. B. Anzahl der erwerbstätigen Eltern) einer gesellschaftlichen Dynamik unterliegen, kann der nach Kriterien bestimmte Bedarf die festgelegten Quoten über- oder unterschreiten. Angesichts der dargestellten großen Unterschiede bei der Einschätzung der Bedarfsgerechtigkeit wäre es im Sinne der Familien, wenn bundesweit eine Mindestversorgung sichergestellt würde, die sich an einer festgelegten Quote orientiert, ohne den Anspruch zu erheben, die Nachfrage nach Betreuungsplätzen bedienen zu können. Hinzu kommt, dass Familien bestimmter Bevölkerungsgruppen, für die eine bevorzugte Verteilung der Kinderbetreuungsplätze vorgesehen ist, diese Angebote nicht nachfragen. Beispielsweise bietet die Kindertagesbetreuung für Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund oder Familien aus bildungsferneren Milieus eine erhebliche integrative und fördernde Funktion, die offensiv angeboten werden sollte.

Im Koalitionsvertrag 2005 haben die die Regierung tragenden Parteien CDU/CSU und SPD deutlich gemacht, dass die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes an Kinderbetreuung für die unter dreijährigen Kinder ein zentrales und vordringliches Ziel darstellt. Die Prognose für den Ausbaustand im Jahre 2010 wird über die Ausweitung des Rechtsanspruches aus § 24 Abs. 1 SGB VIII auf alle Kinder ab dem 2. Lebensjahr mitentscheiden. Diese Prognose wird auf der Grundlage der weiteren jährlichen Berichte über den Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren erfolgen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333